

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

LES ACCIDENTS

DANS

LES ÉTABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT PUBLIC

LA RESPONSABILITÉ DE L'ÉTAT

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE

Le jeudi 8 décembre 1910, à 3 heures

PAR

M. DESCOMBES

Président : M. BERTHÉLEMY, professeur.

Suffragants : } MM. HITIER, professeur.
POLITIS, agrégé.

PARIS

ÉMILE LAROSE, LIBRAIRE-ÉDITEUR

11, Rue Victor Cousin, 11

1910



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41554627_0032

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

**La Faculté n'entend donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les
thèses; ces opinions doivent être considérées
comme propres à leurs auteurs.**

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

LES ACCIDENTS

DANS

LES ÉTABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT PUBLIC

LA RESPONSABILITÉ DE L'ÉTAT

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE

Le jeudi 8 décembre 1910, à 3 heures

PAR

M. DESCOMBES



Président : M. BERTHÉLEMY, professeur.

*Suffragants : } MM. HITIER, professeur.
POLITIS, agrégé.*

PARIS

ÉMILE LAROSE, LIBRAIRE-ÉDITEUR

11, Rue Victor Cousin, 11

1910

LES
ACCIDENTS DANS LES ÉTABLISSEMENTS
D'ENSEIGNEMENT PUBLIC
LA RESPONSABILITÉ DE L'ÉTAT

INTRODUCTION

En matière d'enseignement, l'État joue, en France à l'heure actuelle, un rôle capital.

Depuis un siècle la conception qui domine chez nous est celle qu'exprimait Danton lorsqu'il disait : « L'enseignement est le premier besoin du peuple, après le pain. »

L'État a donc pris en mains la direction de l'enseignement. Dans les trois ordres, la liberté a été respectée : l'enseignement n'est pas devenu un monopole de l'État, mais il est devenu, sans conteste, une de ses fonctions essentielles.

Les établissements de l'État couvrent aujourd'hui le territoire. Les fonctionnaires auxquels il fait appel pour le seconder dans son œuvre sont légion. Le pays tout entier puise à ces sources sa vie intellectuelle.

Le rôle de l'État a surtout pris toute son ampleur depuis les lois des 16 juin 1881, 28 mars 1882 et 30 octobre 1886 qui ont véritablement créé et organisé l'enseignement primaire en France.

C'est dès cette époque que s'est imposée à l'attention du législateur la grave question de la responsabilité civile des membres de l'enseignement public et de l'État à raison des accidents survenus dans les établissements publics d'enseignement.

Le Code civil, sans faire aucune distinction entre les membres de l'enseignement libre et les membres de l'enseignement public, avait créé à ces derniers une situation qui, nous le verrons, ne pouvait subsister et dont la cause était dans le régime établi par les deux lois précitées. On voulut en 1899 remédier à cet état de choses ; on n'y parvint qu'incomplètement et des propositions de lois nouvelles sont actuellement à l'ordre du jour qui tendent à donner certaines satisfactions aux légitimes réclamations des intéressés.

Qu'est-ce que cette responsabilité civile des membres de l'enseignement public ? Est-elle autre que celle qui incombe à l'État à raison même de sa fonction éducatrice ? Les principes du droit et la logique ne nous conduisent-ils pas à admettre que la seconde seule existe ?

C'est ce que nous nous proposons d'examiner dans cette étude.

CHAPITRE PREMIER

Du principe de la responsabilité civile.

De la responsabilité de l'État.

Ce sont les articles 1382 et 1383 du Code civil qui posent, dans notre droit, le principe fondamental de la responsabilité civile.

Article 1382. — « Tout fait quelconque de l'homme, qui cause à autrui un dommage, oblige celui par la faute duquel il est arrivé, à le réparer. »

Article 1383. — « Chacun est reponsable du dommage qu'il a causé non seulement par son fait, mais encore par sa négligence ou par son imprudence. »

Les termes de ces deux articles, dans leur généralité, se retrouvent dans toutes les législations. Ils ne sont en effet que l'énoncé juridique et en même temps la sanction de cette universelle règle de morale que l'on a coutume de formuler dans l'adage :

« Ne faites pas à autrui ce que vous ne voudriez pas que l'on vous fit à vous-même. »

Il ne rentrerait pas dans le cadre de cette étude de faire ici un exposé doctrinal de la question de la responsabilité civile. Nous nous bornerons à en rap-

peler les principes généraux, les bases et les conditions d'application en droit privé. Nous aurons à rechercher ensuite si, dans la gestion d'un service public par l'État, il n'y aurait pas lieu d'appliquer, en matière de responsabilité civile, les principes qui régissent, en droit privé, les rapports des particuliers entre eux.

La responsabilité civile consiste dans l'obligation de réparer pécuniairement un préjudice causé.

Que l'auteur du préjudice soit astreint lui-même à réparation, nous nous trouvons en présence de la responsabilité directe. Qu'un tiers étranger à l'acte même ait à supporter la charge de cette réparation, c'est la responsabilité indirecte ou réfléchie qui entre en jeu (1).

« Chacun, dit M. Planiol (2), ne doit répondre que du dommage qu'il a causé par son propre fait ; la faute, comme le mérite, est personnelle ; comment

1. Il était nécessaire de poser nettement, dès le début, cette distinction, car il arrive souvent que l'on perd de vue la définition générale de la responsabilité civile. Fréquemment, en effet, on ne considère comme telle que la responsabilité qu'un individu encourt à raison d'un acte auquel il n'a pas directement et effectivement participé. Dans le langage courant, quand on dit d'un individu qu'il est civilement responsable, ce terme semble signifier qu'il n'a point été l'auteur du fait qui l'oblige à réparation.

Le principe de la responsabilité civile a une portée beaucoup plus étendue.

2. Planiol. *Traité élémentaire de droit civil*, tome II, page 293.

comprendre que par dérogation au principe, une personne se trouve tenue d'un dommage arrivé par le fait d'autrui ? »

Le principe de notre droit est en effet que les fautes sont personnelles. Ce ne peut être qu'à l'individu qui est l'auteur d'une faute que l'on doit en demander la réparation. C'est ce qu'exprimait dans des termes souvent cités le rapport fait au Tribunat par le tribun Bertrand de Greuille dans la séance du 16 pluviôse an XII: « Tout individu est garant de son fait ; c'est une des premières maximes de la société : d'où il suit que si ce fait cause à autrui quelque dommage, il faut que celui par la faute duquel il est arrivé soit tenu de le réparer.

Ce principe, consacré par le projet, n'admet point d'exception ; il embrasse tous les crimes, tous les délits, en un mot tout ce qui blesse les droits d'un autre ; il conduit même à la conséquence de la réparation du tort qui n'est que le résultat de la négligence ou de l'imprudence.

On pourrait, au premier aspect, se demander si cette conséquence n'est pas trop exagérée et s'il n'y a pas quelque injustice à punir un homme pour une action qui participe uniquement de la faiblesse ou du malheur, et à laquelle son cœur et son intention sont absolument étrangers. La réponse à cette objection se trouve dans ce grand principe d'ordre public, c'est que la loi ne peut balancer entre celui qui se

trompe et celui qui souffre. Partout où elle aperçoit qu'un citoyen a éprouvé une perte, elle examine s'il a été possible à l'auteur de cette perte de ne pas la causer ; et si elle trouve en lui de la légèreté ou de l'imprudence, elle doit le condamner à la réparation du mal qu'il a fait. Tout ce qu'il a le droit d'exiger, c'est qu'on ne sévisse pas contre sa personne, c'est qu'on lui conserve l'honneur parce que les condamnations pénales ne peuvent atteindre que le crime et qu'il n'en peut exister que là où l'intention de nuire est établie et reconnue. Mais ce n'est pas trop exiger de lui que de l'astreindre à quelques sacrifices pécuniaires pour l'entière indemnité de ce qu'il a fait souffrir par son peu de prudence ou son inattention. C'est dans ce défaut de vigilance sur lui-même qu'existe la faute, que l'on appelle en droit quasi-délit, dont il doit réparation. »

Dans l'exposé des motifs du conseiller Treilhard nous lisons encore : « Celui qui, par son fait a causé du dommage est tenu de le réparer ; il est engagé à cette réparation même quand il n'y aurait de sa part aucune malice, mais seulement négligence ou imprudence : c'est une suite nécessaire de son délit ou quasi-délit. Il offrirait lui-même cette réparation, s'il était juste, comme il l'exigerait d'un autre s'il avait éprouvé le dommage. »

Or, il semble qu'à ce principe de la personnalité des fautes si nettement posé dans les travaux prépa-

ratoires du Code civil et formulé dans les articles 1382 et 1383, les dispositions suivantes de l'article 1384 viennent immédiatement porter atteinte.

Cet article est ainsi conçu : « On est responsable non seulement du dommage que l'on cause par son propre fait, mais encore de celui qui est causé par le fait des personnes dont on doit répondre, ou des choses que l'on a sous sa garde. — Le père et la mère après le décès du mari, sont responsables du dommage causé par leurs enfants mineurs habitant avec eux ; — Les maîtres et les commettants, du dommage causé par leurs domestiques et préposés dans les fonctions auxquelles ils les ont employés ; — Les instituteurs et les artisans, du dommage causé par leurs élèves et apprentis pendant le temps qu'ils sont sous leur surveillance. — La responsabilité ci-dessus a lieu, à moins que les père et mère, instituteurs et artisans, ne prouvent qu'ils n'ont pu empêcher le fait qui donne lieu à cette responsabilité... »

En fait, ce sont là des dérogations au droit commun qui veut que quelqu'un ne puisse être poursuivi qu'à raison d'un acte dont il est lui-même l'auteur. Mais ces dérogations ne sont-elles pas plus apparentes que réelles ? Si le père est rendu responsable du dommage causé par son enfant mineur, si les maîtres et commettants, si les instituteurs et les artisans se voient imputer les dommages causés par leurs domestiques, préposés, élèves et apprentis,

n'est-ce pas parce qu'à chacun d'eux une faute est effectivement imputable, celle d'avoir manqué à un devoir ? Ici, devoir de bien choisir ceux aux services desquels ils ont recours ; là, devoir de veiller sur la conduite de ceux dont ils sont les éducateurs. C'est ce que l'on a coutume d'exprimer en disant que cette responsabilité a sa source dans une faute personnelle, *culpa in eligendo ou in vigilando*.

« La raison de cette responsabilité, dit Sourdat (1), est que certaines personnes doivent veiller sur la conduite d'autres individus qui leur sont subordonnés à divers titres, et empêcher le dommage que l'inexpérience ou la malice de ceux-ci pourrait causer.

A ce point de vue, il est donc permis de dire que ce n'est pas là une dérogation positive au principe de la personnalité des fautes, car la personne ainsi déclarée civilement responsable est elle-même considérée par la loi comme ayant commis une faute, tout au moins d'imprudence ou de négligence, en ne veillant pas sur l'agent du dommage. Elle s'est rendue coupable d'un quasi-délit. Ainsi, la responsabilité civile établie par l'article 1384 n'est qu'une application du principe de la responsabilité personnelle. »

Citons enfin les paroles prononcées au Corps législatif par le tribun Tarrible dans la séance du 19 pluviôse an XII : « ... S'il y a eu faute ou imprudence,

1. Sourdat. *Traité général de la Responsabilité*, tome II, p. 3, n° 751, §§ 3 et 4.

quelque légère que soit leur influence sur le dommage commis, il en est dû réparation. C'est à ce principe que se rattache la responsabilité du propriétaire relativement aux dommages causés par les animaux, ou par la ruine d'un bâtiment mal construit ou mal entretenu. C'est au même principe que se rattache encore la responsabilité plus importante, prononcée par l'article 1384, contre le père, la mère, les maîtres et les commettants, les instituteurs et les artisans, pour les dommages causés par les enfants mineurs, par les domestiques et les préposés, par les élèves et les apprentis. Les premiers sont investis d'une autorité suffisante pour contenir leurs subordonnés dans les limites du devoir et du respect dû aux propriétés d'autrui. Si les subordonnés les franchissent, ces écarts seront attribués avec raison au relâchement de la discipline domestique qui est dans la main du père, de la mère, du commettant, de l'instituteur et de l'artisan. Ce relâchement est une faute : Il forme une cause du dommage indirecte, mais suffisante pour faire retomber sur eux la charge de la réparation. Cette responsabilité est nécessaire pour tenir en éveil l'attention des supérieurs sur la conduite de leurs inférieurs, et pour rappeler les austères devoirs de la magistrature qu'ils exercent...»

Des termes mêmes des travaux préparatoires il résulte donc que l'article 1384 n'apparaît plus comme une dérogation au principe de la personnalité des

fautes, et qu'il ne constitue qu'une application de ce principe.

A plus forte raison en sera-t-il de même lorsqu'il s'agira de dommages causés non pas par d'autres personnes, mais par des animaux ou par des choses matérielles. Le propriétaire d'un animal a le devoir de le surveiller de telle sorte qu'il ne puisse nuire à autrui de quelque façon que ce soit. Le propriétaire d'un bâtiment ou d'un objet quelconque a le devoir de les entretenir dans un état tel qu'il ne puisse en résulter un dommage pour personne. S'ils apportent dans cette surveillance ou dans cet entretien une négligence quelconque et qu'un dommage en résulte, la responsabilité en est fort légitimement mise à la charge du propriétaire.

C'est ce que décident les articles 1385 et 1386 du Code civil.

Article 1385 : « Le propriétaire d'un animal, ou celui qui s'en sert, pendant qu'il est à son usage, est responsable du dommage que l'animal a causé, soit que l'animal fût sous sa garde, soit qu'il fût égaré ou échappé. »

Article 1386 : « Le propriétaire d'un bâtiment est responsable du dommage causé par sa ruine, lorsqu'elle est arrivée par une suite du défaut d'entretien ou par le vice de sa construction. »

Qu'il y ait un préjudice causé, telle est donc la base sur laquelle repose le principe de la responsa-

bilité civile. Qu'il y ait eu ou non chez l'auteur intention de nuire, que l'on se trouve en présence d'un délit ou d'un quasi-délit, peu importe, tout préjudice constaté doit donner lieu à réparation.

Il est cependant des cas où la responsabilité de l'acte dommageable ne pourra être attribuée à personne. « Le dommage, dit le tribun Tarrible, pour qu'il soit sujet à réparation, doit être l'effet d'une faute ou d'une imprudence de la part de quelqu'un : s'il ne peut être attribué à cette cause, il n'est plus que l'ouvrage du sort dont chacun doit supporter les chances. » Quand le fait dommageable n'est plus que « l'ouvrage du sort », on se trouve en présence de ce que l'on appelle le cas fortuit ou la force majeure. L'accident survenu a sa source dans un événement étranger à l'intention de l'individu, indépendant de sa volonté ; il était impossible à éviter, parfois même à prévoir. Il peut être l'œuvre de la nature, sinistre, cataclysme quelconque dont les forces humaines ne peuvent combattre la violence. Il se peut aussi qu'il soit l'œuvre de l'homme, mais la responsabilité en apparaît si indirecte, si lointaine, si impersonnelle qu'il ne pourrait venir à l'idée de personne d'en rechercher les auteurs.

La victime ne peut donc imputer à qui que ce soit l'acte dont elle souffre, ni en demander réparation. Juridiquement, elle doit supporter seule et entièrement la charge du dommage éprouvé.

Nous venons de voir rapidement quels sont les fondements et les conditions d'application de la responsabilité civile dans les rapports entre individus. Nous allons examiner maintenant les principes sur lesquels repose la responsabilité de l'État d'abord au point de vue général et ensuite dans la gestion d'un service public.

La personne morale qu'est l'État peut, dans l'accomplissement de ses différentes fonctions, causer aux individus des préjudices multiples.

L'État va-t-il être, de ce fait, obligé à réparation, tout comme le serait un particulier placé dans des circonstances analogues ?

En équité, la réponse ne peut faire le moindre doute. Un dommage a été souffert : il en est dû réparation. Dans le droit moderne, on est généralement d'accord pour reconnaître la nécessité de cette responsabilité. Aujourd'hui, et en France particulièrement, les services dont l'État prend la direction, et parfois le monopole, sont devenus fort nombreux ; les rapports entre les particuliers et l'État se sont multipliés, des obligations de toute nature en découlent et les particuliers se trouveraient vraiment trop exposés s'ils n'étaient pas à même de demander réparation à l'État pour le préjudice dont il est l'auteur.

Il a fallu cependant des siècles pour que l'on admit définitivement ce principe d'équité qui paraît aujourd'hui si rationnel.

Dans l'histoire des différents peuples anciens, l'idée que la souveraineté pût se voir opposer des droits individuels n'apparaît à aucun moment.

Quand cette souveraineté est réelle, quand l'autorité qui gouverne est forte, quelle que soit sa nature, elle est considérée comme intangible. Elle dispose de la vie et des biens des citoyens ; leurs droits n'existent pas à ses yeux. Elle n'a à répondre de ses actes devant personne, sinon devant la divinité qui, seule, est au-dessus d'elle.

Dans les périodes d'anarchie, quand la souveraineté disparaît ou se morcelle, l'idée d'une responsabilité des pouvoirs publics ne peut pas davantage apparaître. Les époques de trouble ne sont à aucun moment favorables au développement des principes juridiques. Quand le principe d'autorité et de volonté s'atténue ou s'efface, l'idée même de responsabilité disparaît.

Le pouvoir absolu, comme l'anarchie, a pour corollaire l'irresponsabilité.

A Rome, on ne conçoit pas l'État comme ayant une individualité distincte de l'ensemble des citoyens. Il n'a pas une personnalité indépendante de la collectivité même. Un créancier de l'État n'a alors aucun des moyens qui existent de nos jours pour faire valoir ses droits. Le principe de la séparation des pouvoirs est complètement inconnu. « L'idée grande et profonde de mettre un organe de l'État, la justice

civile, au-dessus des autres organes de l'État, dans les procès qui concernent la fortune publique, est étrangère à la Constitution romaine (1). »

En France, après de longues périodes d'anarchie et de luttes, le pouvoir royal triomphe, il concentre toute l'autorité entre ses mains. Puissance incontestée, il veut être considéré comme infaillible. C'est ce qu'expriment, chez eux, les Anglais en cette formule : « Le roi ne peut mal faire. » Il en résulte la consécration du principe de l'irresponsabilité absolue de l'État.

Cette conception de l'ancien droit se justifie par ce fait qu'aucune distinction n'existe alors entre l'État puissance publique, l'État chargé de la gestion des services publics et l'État personne privée. Ces trois fonctions se trouvent concentrées dans une main unique. Le roi gouverne, le roi administre, le roi possède. En France, l'État, c'est le roi. « Tout l'État est en la personne du prince, dit Bossuet. En lui est la toute puissance, en lui est la volonté de tout le peuple (2). » La monarchie absolue et de droit divin ne saurait être responsable sinon envers Dieu, dont elle est une émanation. Le prince est au xvii^e siècle « le suzerain universel, le vrai propriétaire des biens

1. Mommsen, *Histoire romaine*, traduction de Girard, tome I, page 40.

2. Bossuet, *Politique tirée des propos de l'Écriture sainte à Mgr le Dauphin*, livre VI, art. 1^{er}, § 1.

de ses vassaux dont ceux-ci ne possèdent que le domaine utile (1). »

L'histoire du XVIII^e siècle est celle de la lutte des philosophes et des jurisconsultes contre la thèse de l'absolutisme. Le grand mouvement d'idées qui devait aboutir à la Révolution française commence dès la fin du règne de Louis XIV.

Les droits de l'individu trouvent en Montesquieu un défenseur d'une éloquence profonde ; c'est lui qui pose le principe capital de la séparation des pouvoirs exécutif et judiciaire, principe qui donne à chacun la possibilité de faire sanctionner ses droits au cas où ils seraient méconnus.

Quand, à la chute de l'ancien régime, la souveraineté passe sur la tête de la nation, l'un des premiers dogmes que l'on consacre est celui de la séparation des pouvoirs. C'est sur lui que repose la notion de la responsabilité de l'État.

Mais cette responsabilité peut-elle être admise dans tous les cas où l'État agit et quelle que soit la nature des fonctions qu'il remplit ?

Pour répondre à cette question, il nous faut brièvement envisager ici et classer ces différentes fonctions.

Le rôle de l'État à l'égard des particuliers nous apparaît sous des aspects fort dissemblables. En pre-

1. Henry Michel, *L'idée de l'État*, p. 4.

mier lieu, l'État gouverne : il est le souverain qui concentre en lui le pouvoir législatif, le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire. Il fait les lois, il en assure l'exécution et la sanction. Il est la nation même agissant en vertu de l'absolue souveraineté dont elle dispose. Sa mission va au delà des intérêts particuliers ; il n'a point à entrer en rapport avec les individus. On ne concevrait pas que les actes de l'État souverain pussent engager sa responsabilité envers ceux qu'il gouverne. Il se pourra parfois que des actes de cette nature portent atteinte à des intérêts privés. Jamais l'État n'en devra compte.

L'État a ensuite une autre fonction : il administre. Administrer, c'est assurer l'application quotidienne des lois, veiller aux rapports des citoyens avec la puissance publique, maintenir l'unité d'action entre les différents rouages auxquels il a recours.

L'État administrateur accomplira à ce titre plusieurs catégories d'actes. Les uns seront des actes tels que seule la puissance publique pourra les accomplir. Ce sont par exemple des applications de certains pouvoirs discrétionnaires ; d'une façon générale ce sont les *actes d'autorité*, actes en tous points semblables aux actes du gouvernement. Mais tout service de l'État donne à la fois naissance à des actes d'autorité et à des actes de gestion. S'il est vrai de dire de certains fonctionnaires qu'ils sont exclusivement des fonctionnaires de gestion parce que jamais ils n'exer-

cent aucun pouvoir de commandement, il faut reconnaître que la plupart des agents de l'État peuvent avoir « à exercer en même temps des actes d'autorité comme agents de l'État puissance publique et des actes de gestion comme agents de la personne morale de droit privé (1). »

Les actes de l'État, comme le montre fort bien M. Michoud, paraissent peu susceptibles dans leur diversité de se prêter à une classification absolument rigoureuse. Un acte quelconque participera souvent à la fois du caractère d'acte d'autorité et du caractère d'acte de gestion. Il n'en est pas moins vrai cependant que, dans la majorité des cas, l'acte de gestion demeure parfaitement reconnaissable et que c'est lui qui constitue la vie propre des services administratifs. Il importe donc de bien déterminer sa nature.

On appelle *acte de gestion* l'acte accompli dans un service public, mais dont le caractère est tel qu'il pourrait aussi bien l'avoir été par un particulier quelconque dans l'administration d'un service privé. C'est un acte qui ne porte aucune empreinte de l'exercice de la puissance publique, un acte qui ne contient ni injonction, ni prohibition, ni autorisation de l'autorité supérieure.

1. Michoud. « De la responsabilité de l'État à raison des fautes de ses agents », V. *Revue de Droit public et de la Science politique en France et à l'étranger*. Année 1895, t. III et IV.

L'État possède enfin un patrimoine propre qu'il lui faut administrer comme le ferait tout particulier. Nous n'avons pas à insister ici sur le caractère des actes qu'accomplit l'État à titre de personne privée dans la gestion de son patrimoine ; nous n'avons pas davantage à rechercher si, comme on l'a prétendu (1), ils se confondent avec les actes de gestion des services administratifs pour s'opposer avec eux aux actes d'autorité qui participent de la puissance publique.

C'est un service public dont nous avons ici à étudier la responsabilité : le service de l'enseignement. C'est un service public dont les fonctionnaires accomplissent exclusivement des actes de gestion, puisque les mêmes actes peuvent être et sont accomplis chaque jour par des particuliers. Nous avons déjà mis en lumière l'extension du rôle de l'État. Les services dont il prend la direction augmentent sans cesse en nombre et en importance. La question des responsabilités qu'ils peuvent entraîner par leur fonctionnement se présente donc avec une intensité beaucoup plus grande qu'autrefois. Les rapports sans cesse croissants entre l'État et les particuliers multiplient les occasions de froissements et les causes de conflits. La fréquence même de ces rapports aug-

1. Voir: Picot. *De la responsabilité de l'État du fait de ses préposés*. Thèse Paris, 1900, p. 123.

mente la notion qu'ont les particuliers de leurs droits et leur intérêt à ce que les bases de la responsabilité soient solidement et définitivement fixées.

Nous avons vu les caractères de la gestion par l'État d'un service public. Il nous faut examiner maintenant sur quels principes se fonde la responsabilité qui peut en résulter.

Les actes de gestion sont, nous l'avons dit, des actes en tous points semblables à ceux que peuvent accomplir les particuliers. Il apparaît dès lors comme parfaitement logique de leur appliquer, à l'occasion des dommages dont ils sont la cause, les mêmes principes de responsabilité et les textes mêmes qui régissent les rapports des particuliers entre eux, c'est-à-dire les articles 1382 et suivants du Code civil.

C'est la théorie qu'admettent certains auteurs, comme MM. Larombière et Sourdat, tout en ne considérant la responsabilité indirecte du fait des préposés comme applicable que dans les cas où l'on pourrait voir entre les établissements publics et leurs fonctionnaires un véritable lien de commettants à préposés. Ces auteurs considèrent, et justement selon nous, les textes du Code civil comme consacrant des dispositions de droit naturel applicables non seulement aux rapports des individus proprement dits, mais aux rapports des personnes morales avec les individus.

Cette doctrine de l'application du droit commun

aux services publics de l'État a trouvé un adversaire d'une autorité considérable en la personne de M. Lafferrière. L'opinion de cet auteur est que les textes du Code civil doivent être considérés comme absolument étrangers aux personnes du droit administratif. « La responsabilité des établissements publics, dit-il, a des règles spéciales qui varient suivant la nature des services et doivent concilier les droits de l'État avec le respect dû aux droits privés. Elle n'est donc ni générale, ni absolue. » Les articles du Code ne visent, selon lui, que le « fait de l'homme », c'est-à-dire « la personne privée individuelle ou collective » et non pas « l'administration et la puissance publique ».

En jurisprudence, cette théorie qui était celle que soutenait le Conseil d'État a fini, après une lutte fort longue, par triompher de la première que lui opposait la Cour de cassation. C'est d'ailleurs — et il importe de le remarquer — la question de compétence qui a servi de terrain de combat à la jurisprudence judiciaire et à la jurisprudence administrative. Il ne s'agissait souvent pas de savoir si l'État et les établissements publics avaient ou non encouru une responsabilité, il s'agissait plutôt de préciser quel était l'ordre des juridictions compétentes pour en connaître. L'application de la première théorie avait pour aboutissant logique la compétence judiciaire, tandis que la seconde conduisait nécessairement au maintien de la compétence administrative.

Or, même en se plaçant sur ce terrain, ne sont-ce pas les tribunaux judiciaires qui devraient être compétents ? « On sait, dit M. Berthélemy dans son *Traité de droit administratif*, quel est le critérium auquel on doit s'attacher pour déterminer la compétence respective des deux ordres de juridiction. La juridiction administrative assure le respect des droits méconnus par les actes d'autorité. Les tribunaux civils assurent le respect des droits méconnus par des actes de gestion. Ce sont des actes de gestion qui ont par hypothèse occasionné des dommages ; la puissance publique n'est pas en jeu, elle ne risque pas d'être compromise. C'est le tribunal civil qui doit connaître de l'action en indemnité. C'est bien ce qu'on admet quand les dommages se produisent dans l'exécution des services communaux. Les communes responsables sont poursuivies devant les juridictions judiciaires. Pourquoi n'en serait-il pas de même quand il s'agit de mettre en jeu la responsabilité de l'État fondée sur un principe identique. » Et, ajoute M. Berthélemy, « pour justifier le dessaisissement des tribunaux judiciaires, c'est le principe même qu'il faut contester. Il faut dire que la responsabilité des administrations repose non sur la loi positive, mais sur des considérations d'équité. »

C'est en effet sur des considérations d'équité que la jurisprudence administrative prétend faire reposer le principe des réparations qu'elle accorde pour les

dommages causés par le fonctionnement des services administratifs. Cette prétention ne nous semble pas admissible. Les particuliers lésés par un acte de gestion ne font, en demandant réparation, qu'exercer un droit, celui de ne pas supporter injustement un préjudice, droit qui repose incontestablement, selon nous, sur les articles mêmes du Code civil.

En résumé, nous pensons, comme le dit M. Michoud (1), que l'État est soumis « aux règles du droit privé dans une mesure beaucoup plus étendue que celle qui est admise par la jurisprudence actuelle. Pour nous, il est soumis à ces règles toutes les fois qu'il fait acte de gestion, alors même que cette gestion a pour objet non son patrimoine privé, mais un véritable service public. Il n'y est soustrait que lorsqu'il fait, à proprement parler, acte d'autorité, acte de puissance publique et dans ce cas il n'encourt de responsabilité pécuniaire que lorsqu'elle est mise à sa charge par un texte spécial. »

1. Michoud, *op. cit.* Année 1895, t. III, p. 406,

CHAPITRE II

La responsabilité civile des membres de l'enseignement et celle de l'État au point de vue historique du Code civil à nos jours.

Au commencement du xix^e siècle, l'enseignement public n'existait pour ainsi dire pas, tout au moins avec le sens que nous attachons aujourd'hui à ce terme. La loi du 11 floréal an X (1^{er} mai 1802) en avait sans doute posé les bases, mais l'État laissait aux communes le soin d'établir des écoles primaires et des écoles secondaires. Les lycées seuls et les écoles spéciales étaient entretenus aux frais du Trésor public.

L'enseignement primaire, le plus important au point de vue du nombre des intéressés, ne ressemblait en rien, on peut le dire, à ce qu'il est de nos jours. Aux termes de l'article 3 de cette loi : « Les instituteurs seront choisis par les maires et les conseils municipaux : leur traitement se composera, 1^o du logement fourni par les communes ; 2^o d'une rétribution fournie par les parents, et déterminée par les

conseils municipaux. » Les instituteurs, on le voit, ne sont donc pas fonctionnaires de l'État. Ils ne sont même pas des fonctionnaires communaux, car, quoique nommés par le maire et par le conseil municipal, ils ne reçoivent de rétribution effective que des parents et cela directement.

L'enseignement primaire ne comporte donc pas la gratuité. Sans doute, aux termes de l'article 4 de la loi, les conseils municipaux pouvaient-ils exempter de la rétribution « ceux des parents qui seraient hors d'état de la payer », mais le principe de cette exemption, dont la quotité ne pouvait d'ailleurs excéder le cinquième du nombre des enfants reçus dans les écoles primaires, était bien éloigné encore de celui qu'a posé la loi du 16 juin 1881 : la gratuité absolue.

Dans de telles conditions, on comprend qu'il ne pouvait être question d'obligation. Les parents envoyaient leurs enfants à l'école communale si leurs moyens le leur permettaient et, quand il en était ainsi, c'était un contrat qu'ils passaient avec l'instituteur, contrat dont ils débattaient librement les conditions. Ce n'était nullement comme aujourd'hui à l'État, ni même à la commune que le père pouvait s'en remettre du soin de l'éducation de son enfant.

« On comptait à Paris, dit M. Gréard, vingt-quatre écoles en 1816; encore ces écoles n'étaient-elles pas, à proprement parler, des écoles communales ; elles avaient plutôt le caractère d'écoles libres auxquelles

l'État allouait une subvention. Les instituteurs d'alors pouvaient garder ou renvoyer les élèves, selon leurs convenances ou leur intérêt. Ils recevaient directement des parents un salaire régulier, librement débattu avec eux, dans la plupart des cas. Ils se trouvaient, en un mot, à très peu de chose près, dans la situation qui est aujourd'hui celle des instituteurs privés. Ils étaient pour ainsi dire des commerçants et, suivant l'expression très pittoresque de M. Lavy, des entrepreneurs d'éducation. »

Telle était donc, à cette époque, la situation respective des instituteurs et des parents. Il en résultait une conséquence toute naturelle, c'est que le père qui confiait son enfant à un maître lui donnait en même temps la charge de le surveiller. Le père déléguait donc au maître une part de son autorité naturelle. Que, dès lors, un accident survînt et c'était l'instituteur qui, très logiquement, devait être présumé n'avoir pas exercé avec assez d'activité ou d'autorité la surveillance dont il avait accepté le fardeau.

Ce fut ce principe fort simple que vint sanctionner l'article 1384 : les instituteurs sont déclarés responsables « du dommage causé par leurs élèves pendant le temps qu'ils sont sous leur surveillance », et les termes de cet article établissent contre eux une présomption de culpabilité. Cette présomption n'était d'ailleurs qu'une présomption *juris tantum*, c'est-à-dire toute relative et susceptible d'être combattue

par la preuve contraire. L'instituteur, ainsi que les père et mère, dont la responsabilité a le même fondement que la sienne, se voyait autorisé à démontrer qu'il n'avait pas été en son pouvoir d'empêcher le fait dommageable. Si cette preuve était faite, aucune réparation ne pouvait lui être demandée.

L'application de ces principes fut fort logiquement faite par la jurisprudence pendant la plus grande partie du xix^e siècle. Elle apporta dans l'appréciation de l'impossibilité qui devait faire tomber la présomption légale, une parfaite équité et une grande largeur de vue, évitant la sévérité excessive comme la trop grande indulgence.

Citons quelques-uns des nombreux jugements ou arrêts qui démontrent l'interprétation rationnelle faite par la jurisprudence des articles du Code civil.

Le tribunal de la Seine déclare le 23 avril 1869 (1) que l'accident arrivé à un élève qui, en jouant avec un camarade est venu imprudemment traverser à la course le lieu des exercices du gymnase durant la mise en mouvement d'une escarpolette et a été atteint par celle-ci, est imputable à un fait personnel de l'enfant et ne saurait dès lors engager la responsabilité de l'instituteur qui n'aurait pu l'empêcher avec la surveillance la plus active.

Il résulte encore d'un jugement du tribunal civil de Marseille du 18 mai 1870 et d'un arrêt de la Cour

1. Dalloz, 69, 5, 341.

d'Aix du 17 décembre 1870 (1), que le chef d'un établissement d'éducation dans lequel un élève a été, pendant la récréation, blessé par la faute d'un de ses camarades, ne peut être recherché comme responsable si toutes les précautions propres à prévenir les accidents avaient été prises et s'il est établi que le préposé à la surveillance des élèves n'a pu empêcher le fait qui a occasionné l'accident.

Le 29 août 1879, le tribunal d'Hazebrouck, dans un jugement confirmé par la Cour de Douai le 13 janvier 1880 (2), déclarait un professeur du collège communal de Bailleul responsable d'un accident survenu à un élève et dont l'imprudence du maître était la cause. Après une expérience de chimie, le professeur avait fait jeter dans la cour, sans prévenir qui que ce soit, des morceaux de phosphore. Un enfant les avait ramassés pendant la récréation et s'était fait de légères brûlures en différentes parties du corps. Le tribunal et la Cour après lui, proclamèrent la responsabilité du maître, tout en réduisant, pour tenir compte du peu de gravité des blessures, la demande exagérée qui avait été formulée.

Enfin, dans une espèce jugée par la Cour de Besançon le 30 juillet 1884 (3), le principal du collège de Gray voit sa responsabilité formellement recon-

1. Dalloz, 72.2.131.

2. Dalloz, 81.2.83.

3. Sirey, 85.2.44.

nue. Au cours de manœuvres militaires exécutées par les élèves, une cartouche, que l'un d'entre eux avait en sa possession, part blessant un de ses camarades. Le défaut de surveillance était nettement établi dans la cause et la faute du principal bien caractérisée.

La jurisprudence, on le voit par ces quelques exemples, se montrait donc parfaitement fidèle à l'esprit qui avait inspiré les articles du Code civil. Mais nous allons voir qu'il n'en fut pas toujours ainsi.

Avec les lois du 16 juin 1881, du 28 mars 1882 et du 30 octobre 1886, le caractère de l'instituteur se modifie complètement. Il n'est plus l'homme privé qui traite en toute liberté avec les parents pour l'instruction de l'enfant ; il ne débat plus librement le salaire qui lui est dû ; il n'est plus à même de renvoyer l'enfant dont il peut avoir à se plaindre ; il n'est plus « un entrepreneur d'éducation », il est un fonctionnaire nommé par l'État, touchant un traitement fixe payé par l'État, il doit accepter et presque toujours garder l'enfant quel que soit son caractère. Ce n'est plus lui qui dirige l'enseignement, c'est l'État qui prend en mains la direction de l'entreprise ; l'instituteur n'est plus qu'un préposé.

La situation générale du maître se trouvant absolument modifiée après l'établissement de l'enseignement public, gratuit et obligatoire, sa situation au point de vue responsabilité devait donc l'être aussi

complètement. Peut-être à cette époque ne l'a-t-on pas assez nettement aperçu, le caractère de l'instituteur public n'apparaît pas comme se distinguant encore bien nettement de celui de l'instituteur privé. On se trouve cependant en présence de l'augmentation considérable du nombre des écoles publiques. Les enfants, obligés de les fréquenter, y sont réunis en grande quantité, la surveillance devient plus difficile, presque impossible dans bien des cas. Les causes d'accidents vont donc se multiplier et fort souvent la surveillance la plus active, la plus sérieuse, sera impuissante à y parer.

Il semble qu'en présence des conditions faites aux instituteurs publics par la nouvelle législation, l'application des articles du Code en ce qui touche leur responsabilité personnelle, eût dû leur être faite avec des ménagements encore plus grands que par le passé. Il n'en fut rien, bien au contraire : la jurisprudence se montra à plusieurs reprises d'une excessive sévérité. Le tribunal correctionnel de la Seine alla même, dans un jugement qui fut, il est vrai, réformé par la Cour de Paris, jusqu'à méconnaître les termes mêmes de l'article 1384. Cette affaire eut un tel retentissement que l'on peut dire qu'elle fut le point de départ de la réforme qu'introduisit dans la législation la loi du 20 juillet 1899.

Le 23 janvier 1892, le directeur de l'école publique de Fontenay-sous-Bois, un sieur Leblanc, était

déclaré par la dixième chambre du tribunal de la Seine, civilement responsable de la mort d'un de ses élèves survenue dans les conditions suivantes : une rixe avait eu lieu entre trois enfants dans l'intérieur de l'école ; l'un d'eux reçut un coup de pied dans le ventre et mourut quelques jours après. On prétendit, sans d'ailleurs pouvoir le prouver, que la mort était due à une péritonite que les coups auraient occasionnée. Leblanc fut condamné à 500 francs de dommages-intérêts et cependant il avait été démontré que l'instituteur se trouvait dans l'impossibilité d'empêcher le fait dommageable. Les termes du jugement reconnaissaient formellement cette impossibilité et mettaient en même temps en évidence la violation formelle de la lettre de l'article 1384 : « Attendu que Leblanc, directeur de l'école, n'a pas été témoin des faits et ne saurait être reconnu coupable d'y avoir participé ; mais attendu qu'aux termes de l'article 1384 du Code civil, par le seul fait que des coups volontaires ont été portés à un enfant dans l'intérieur de l'école, Leblanc, directeur, doit être déclaré responsable civilement de ce délit, quelle que soit d'ailleurs sa vigilance habituelle, son honorabilité reconnue et l'impossibilité où il pouvait s'être trouvé d'empêcher les coups portés à la victime. »

Leblanc, à la suite de la commotion cérébrale que ce jugement lui fit éprouver, perdit la raison ; il dut être interné et mourut quelque temps après. Les tris-

tes conséquences de ce jugement, son illégalité et l'excessive sévérité d'un certain nombre d'autres décisions de jurisprudence (1) donnèrent naissance à un grand mouvement d'opinion qui aboutit à la loi du 20 juillet 1899.

Dès 1896, des pétitions d'un grand nombre d'instituteurs furent déposées sur le bureau de la Chambre des députés. Trois propositions de loi furent successivement présentées par MM. Malzac, Hubbard et Lavy. Elles avaient toutes trois pour but de décharger l'instituteur public du fardeau de cette responsabilité qui pouvait si facilement l'accabler et de mettre les dispositions du Code en harmonie avec la situation qui leur était faite depuis l'institution en France de l'enseignement gratuit et obligatoire.

La proposition de M. Malzac ne modifiait pas les termes de l'article 1384, mais elle en réglait l'application d'abord au point de vue du temps pendant lequel existerait la responsabilité, ensuite au point de vue de la constatation immédiate de la nature et des causes des accidents et du chômage. Elle consacrait enfin le droit des instituteurs à s'assurer contre les condamnations qu'ils pourraient encourir en vertu de l'article 1384.

La proposition de M. Hubbard et d'un grand nom-

1. V. Rapport de M. Samary, député. Séance du 4 mars 1898, Annexe n° 3096, *Journal officiel* du 9 mai, p. 777.

bre de ses collègues introduisait dans l'article 1384 une modification importante. Elle établissait le renversement de la charge de la preuve en faveur des membres de l'enseignement public; c'était la suppression de la présomption de faute qui pesait sur eux. Le paragraphe 5 se trouvait en effet rédigé de la façon suivante: « La responsabilité ci-dessus a lieu à moins que les père et mère ou artisans ne prouvent qu'ils n'ont pu empêcher le fait qui donne lieu à cette responsabilité. En ce qui concerne les maîtres et instituteurs de l'enseignement public, la responsabilité ne sera encourue que par la preuve de la faute ou du manque de surveillance des dits maîtres et instituteurs, preuve faite à la charge de la partie plaignante. »

Enfin M. Lavy, dans sa proposition, se déclarait partisan de la substitution de la responsabilité de l'État à celle des instituteurs, mais il introduisait également le renversement de la preuve. La faute de l'instituteur devait être démontrée par la partie plaignante pour que l'État fût déclaré responsable. Voici la rédaction qu'il proposait pour l'article 1384 *in fine*: « Pour les écoles publiques, l'État seul est civilement responsable. Toute personne intéressée à poursuivre réparation du dommage causé par un accident survenu à l'école devra établir devant les tribunaux compétents que l'accident aurait pu être évité par une surveillance plus active de la part de l'instituteur

et qu'elle en éprouvè un préjudice matériel. »

Ces trois propositions de loi furent renvoyées à une même commission au mois de juin 1896. Celle-ci, voulant se mettre d'accord avec le gouvernement, demanda l'opinion du Garde des Sceaux, M. Darlan, sur la réforme proposée. Les termes de la note que celui-ci remit à la commission sont tout à fait caractéristiques au point de vue de la situation respective de l'État assurant le service de l'enseignement public et des instituteurs, ses préposés. « Lorsqu'un accident est causé par la faute d'un chef de gare préposé d'une compagnie de chemins de fer ou par un conducteur des ponts et chaussées, préposé de l'administration des Travaux publics, c'est la compagnie, c'est l'État en leur qualité de commettants qui sont reconnus responsables de la faute de leur préposé. Il en est de même, ainsi que nous l'avons rappelé plus haut, du dommage causé par la faute de tout agent employé par l'État pour assurer un service public. Pourquoi ne pas appliquer ce principe aux agents de l'enseignement public. Cette responsabilité directe de l'État nous paraît être non seulement la solution la plus juridique, mais aussi celle qu'on doit préférer. »

Le ministre de l'Instruction publique, M. Rambaud, manifesta quelques craintes au sujet des actions en dommages-intérêts que la responsabilité de l'État, reconnue en principe, rendrait plus fréquentes de

la part des parents. Il redoutait aussi que cette responsabilité n'eût pour conséquence d'amener un relâchement de la surveillance de la part des instituteurs. Mais il reconnaissait cependant le caractère logique et équitable de la substitution de cette responsabilité à celle des membres de l'enseignement public.

La commission était donc d'accord avec le gouvernement sur le principe de la réforme et le rapport de M. Samary conclut à l'adjonction au dernier alinéa de l'article 1384 de la disposition suivante : « Toutefois la responsabilité civile de l'État est substituée à celle des membres de l'enseignement public. »

La Chambre des députés adopta la proposition sans discussion le 28 mai 1898. Après les deux délibérations au Sénat, elle revenait à la Chambre le 1^{er} juillet 1899 et, définitivement votée, devenait la loi des 20-25 juillet 1899.

L'article 1^{er} de la loi modifiait l'article 1384 conformément au texte proposé par la commission. Son article 2 donnait compétence aux tribunaux civils pour connaître des actions intentées à l'État par les intéressés. « L'action en responsabilité contre l'État, dans le cas prévu par la présente loi, sera portée devant le tribunal civil ou le juge de paix du lieu où le dommage aura été causé et dirigée contre le préfet du département. »

Nous avons à examiner maintenant quelles furent

les conséquences théoriques et les résultats pratiques de la loi de 1899. Nous apercevrons en même temps les raisons pour lesquelles de nouvelles propositions ont été faites dans le but de la modifier.

Au point de vue juridique, l'adjonction faite à l'article 1384 *in fine* impliquait purement et simplement que l'État se substituait à l'instituteur dans tous les cas où celui-ci était auparavant responsable aux termes de cet article. La présomption de faute qui existait avant 1899 contre l'instituteur se trouvait par suite exister maintenant à l'encontre de l'État. Celui-ci aura donc la faculté de prouver qu'il n'était pas à même d'empêcher le dommage de se produire. Mais il est permis de se demander si l'instituteur n'en continue pas moins à porter le fardeau de cette présomption légale puisque la phrase qui lui permet de s'en décharger subsiste dans l'article 1384. Celui-ci édicte toujours, en effet : « La responsabilité ci-dessus a lieu, à moins que les père et mère, instituteurs et artisans, ne prouvent qu'ils n'ont pu empêcher le fait qui donne lieu à cette responsabilité. » On peut donc craindre que, dans tous les cas, le maître n'ait à démontrer qu'il n'a pas commis de faute.

La loi nouvelle enfin n'apportait aucune modification au principe général de l'article 1382, ni à celui de l'article 1383, d'après lesquels chacun est responsable du dommage occasionné par sa faute, sa négligence ou son imprudence. L'instituteur restait donc,

en fait, personnellement exposé à des poursuites basées uniquement sur l'un ou l'autre de ces deux articles, la preuve des faits incombant d'ailleurs, dans ce cas, au demandeur. Ne semble-t-il pas dès lors que M. de Marcère ait eu raison de dire au Sénat : « Dans ces conditions, je reconnais que la loi perd de son importance, tellement qu'il n'était peut-être pas nécessaire de la faire. »

Enfin le domaine d'application de la responsabilité civile de l'État semble avoir été singulièrement rétréci au point de vue du temps pendant lequel elle peut être invoquée. La loi nouvelle ne spécifiait rien à cet égard, mais si on se reporte aux travaux préparatoires, on trouve, à la séance du Sénat du 21 mars 1899, ces paroles du ministre de l'Instruction publique qui sont bien nettes : « La responsabilité de l'État ne sera engagée que dans les cas où la loi scolaire place les enfants sous la surveillance des maîtres. Je m'explique : pendant les heures de classe ou récréations prévues par la loi, pendant les heures de présence obligatoire à l'école, si des accidents se produisent, l'État devra des dommages. » Pour tous les autres exercices, cours d'adultes, conférences, promenades, jeux etc., la question ne recevait pas de solution. Or les œuvres annexes de l'école sont patronnées et recommandées par l'État et il peut paraître étonnant de voir l'État refuser d'être mis en cause à cet égard.

Les tribunaux enfin, reconnurent parfois la responsabilité de l'État quand l'accident s'était produit dans l'intérieur d'un établissement d'enseignement, mais ils s'y refusaient lorsque l'accident était survenu au dehors, laissant dans ce cas la responsabilité à la charge de l'instituteur.

Au point de vue pratique, la loi de 1899 ne met donc pas la partie lésée en mesure, dans la plupart des cas, de faire le départ des responsabilités entre l'instituteur et l'État. Elle lui laisse la faculté de faire la preuve de la faute ou de la négligence de l'instituteur. On ne voit sans doute pas directement l'intérêt qu'elle pourrait avoir à actionner celui-ci, puisqu'elle a en face d'elle le débiteur infiniment plus solvable qu'est l'État. Mais « si l'on y regarde de près, dit M. Berthélemy, on reconnaîtra au contraire qu'il serait souvent imprudent pour les victimes du dommage de s'en tenir à l'action en responsabilité contre l'État. Ne risque-t-on pas en effet de se voir opposer par l'État cette fin de non recevoir : l'instituteur, au moment où l'accident s'est produit, n'accomplissait pas un service réglementaire ; c'est lui seul qui reste responsable ! Le moyen d'échapper à ce risque est d'agir conjointement contre l'instituteur et contre l'État. On ne manquera pas de le faire. »

C'est en effet ce qui advint. Rarement l'État fut seul mis en cause, les instituteurs le furent en même temps que lui et plusieurs fois même, ils furent

actionnés seuls. Ils ne se trouvaient donc plus, même dans des cas de faute légère, à l'abri de poursuites personnelles et l'on perdait ainsi de vue, comme le faisait observer M. Monis, alors Garde des Sceaux, que l'hypothèse visée par la loi de 1899 n'était pas « celle d'une mise en cause de l'État, mais celle d'un procès directement dirigé contre l'État lui-même en vue de le faire déclarer débiteur » (1).

Lors de la discussion au Sénat, MM. Thévenet et Bernard avaient d'ailleurs présenté un amendement qui eût certainement assuré plus de conformité entre le principe de la loi et l'application qui en fut faite. Cet amendement était ainsi conçu : « L'instituteur ne pourra dans tous les cas être mis en cause par la partie lésée. Il sera seulement soumis au recours que l'État pourra exercer contre lui lorsqu'il aura commis une faute personnelle. » Mais l'amendement fut repoussé sur la demande de M. Thézard. « La partie lésée, disait celui-ci, n'aura pas l'idée extraordinaire ayant en face d'elle l'État comme responsable, l'État qui est toujours solvable, elle n'aura pas l'idée d'assigner par surcroît et à tort l'instituteur. » Ce fut pourtant, nous l'avons vu, ce qui devait advenir et ce qui advint.

M. Thévenet l'avait d'ailleurs formellement prévu lorsqu'il disait au Sénat : « L'État est véritablement

1. *Journal officiel*. Chambre des députés. Séance du 30 juin 1899.

l'instituteur de toute la France, les instituteurs ne sont que des préposés, nommés et choisis par lui, qui ont, en quelque sorte, sous sa responsabilité la charge d'enseigner et de surveiller. La responsabilité de l'État se comprend donc à merveille. Mais il est apparu à certains de mes collègues et à moi que le projet de loi qui vous était soumis n'était pas complet. Vous éditez la responsabilité de l'État, c'est fort bien ; l'État va payer tous les dommages-intérêts, conséquences de l'accident ; mais vous laissez l'instituteur exposé aux procès. Il pourra bien appeler l'État en garantie, mais il pourra être assigné par la partie lésée. »

C'est devant l'insuffisance de la loi de 1899 aux différents points de vue que nous avons énumérés, devant les incertitudes auxquelles donna lieu son application, que de nouvelles propositions parlementaires furent élaborées.

1^o Première proposition de M. Pierre Dupuy (1).

Cette proposition consiste d'abord à supprimer la présomption de faute de l'article 1384, alinéa 4, pour les instituteurs publics, comme pour les instituteurs privés. Le demandeur aurait désormais à prouver le défaut de surveillance de l'instituteur. Mais en ce qui concerne les maîtres de l'enseignement public, leur

1. *Journal officiel*. Séance du 27 mars 1905. *Doc. parl.* Ch. des dép., Annexe n° 2349.

responsabilité disparaîtrait pour faire place à celle de l'État qui seul pourrait être mis en cause par la victime.

Cette proposition est ainsi conçue :

Article unique.

« Les paragraphes 5 et 6 de l'article 1384 du Code civil sont modifiés ainsi qu'il suit :

« La responsabilité ci-dessus a lieu à moins que les père, mère et artisans ne prouvent qu'ils n'ont pu empêcher le fait qui donne lieu à cette responsabilité.

« La responsabilité des instituteurs n'est engagée du fait de leurs élèves que s'il est prouvé par la partie plaignante qu'il y a eu défaut de surveillance.

« Dans tous les cas, la responsabilité civile de l'État est substituée à celle des membres de l'enseignement public. Ceux-ci ne pourront être mis en cause directement par la partie lésée. Ils seront seulement soumis au recours de l'État pour faute personnelle. »

2^o Proposition de M. Henri Michel (1).

Cette proposition comprend les deux articles suivants :

1. *Journal officiel*. Séance du 27 mai 1905, Chambre des députés.
Annexe n° 2468.

Article premier.

« Les paragraphes 4, 5 et 6 de l'article 1384 du Code civil sont modifiés ainsi qu'il suit :

« Les artisans, du dommage causé par leurs apprentis pendant le temps qu'ils sont sous leur surveillance.

« La responsabilité ci-dessus a lieu, à moins que les père et mère et artisans ne prouvent qu'ils n'ont pu empêcher le fait qui donne lieu à cette responsabilité.

« Tout dommage causé à un élève ou par un élève pendant le temps que les élèves sont sous la surveillance des membres de l'enseignement public engage la responsabilité civile de l'État. »

Art. 2.

« L'action en responsabilité contre l'État, dans le cas prévu par la présente loi, sera portée devant le tribunal civil ou le juge de paix du lieu où le dommage aura été causé, et dirigée contre le préfet du département. »

C'est là, on le voit, l'abrogation pure et simple des dispositions de l'article 1384 qui visent les membres de l'enseignement public. Les instituteurs se trouveraient donc exonérés de toute responsabilité personnelle non seulement au cas d'accident causé par des élèves à leurs camarades ou à des tiers et au cas d'accident survenu à des élèves, mais même dans

les hypothèses prévues par les articles 1382 et 1383, c'est-à-dire quand le dommage est le fait direct de l'instituteur. L'État est considéré comme devant être seul garant vis-à-vis des tiers de même que le chef d'industrie est garant de ses préposés.

3^e Proposition déposée par M. Cruppi au nom de la Commission de la réforme judiciaire et de la législation criminelle (1).

Cette proposition simplifie l'article 1384 en en supprimant toutes les dispositions relatives aux membres de l'enseignement public. Elle y maintient seulement la présomption de faute contre les membres de l'enseignement privé. Une loi spéciale réglerait désormais la situation des membres de l'enseignement public. La présomption de faute se trouve maintenue à l'encontre de l'État toutes les fois que le dommage est imputable à un élève, que la victime soit un élève ou un tiers. Cette présomption reste une présomption *juris tantum*, l'État peut toujours s'exonérer de la responsabilité en faisant la preuve qu'il a été impossible d'empêcher le fait dommageable. La responsabilité existerait pendant tout le temps qu'en dehors de l'école les élèves sont « placés effectivement sous la surveillance de leurs professeurs

1. *Journal officiel*, 2^{me} séance du 5 février 1906. Chambre des députés. Annexe n° 2962.

ou instituteurs ». L'État serait encore civilement responsable, mais aux termes du droit commun des articles 1382 et 1383, quand le dommage sera dû au mauvais état du matériel scolaire, à la faute, à la négligence ou à l'imprudence de l'instituteur.

Aux termes de l'article 4 : « Dans aucun cas l'instituteur ne pourra être mis en cause par la partie lésée ». L'État peut cependant exercer un recours contre lui pour se faire garantir des condamnations prononcées si « le dommage causé est imputable à une faute personnelle et lourde de l'instituteur ». Le recours de l'État se trouve encore réservé dans l'article 5 : 1° au cas où le dommage serait la conséquence du mauvais état des locaux ou du matériel, contre « l'individu ou l'administration qui était chargé de la construction ou de l'entretien de ces locaux » ; 2° contre un département, une commune, une société privée ou l'instituteur lui-même « lorsque l'accident sera survenu au cours d'une œuvre annexée à l'école » et créée par ces derniers. Enfin l'action en responsabilité dirigée contre l'État doit toujours être portée devant les tribunaux civils.

Voici le texte tel qu'il est proposé par la Commission :

Article premier.

« Le paragraphe 4 de l'article 1384 du Code civil est ainsi modifié : « Les instituteurs, à l'exception de

ceux de l'enseignement public, et les artisans du dommage causé par leurs élèves et apprentis pendant tout le temps qu'ils sont sous leur surveillance. »

Art. 2.

« L'État est civilement responsable du dommage causé par les élèves de l'enseignement public pendant tout le temps qu'ils se trouvent réglementairement à l'intérieur ou dans les dépendances de l'école et pendant tout le temps qu'en dehors de l'école ils sont placés effectivement sous la surveillance de leurs professeurs ou instituteurs ; la faute présumée qui rend ainsi l'État responsable existe aussi bien lorsque l'élève a causé un dommage à un tiers, que lorsqu'il s'est accidentellement causé un dommage à lui-même.

« L'État pourra s'exonérer de cette responsabilité en prouvant qu'il a été impossible d'empêcher le fait qui donne lieu à la responsabilité. »

Art. 3.

« L'État est aussi civilement responsable du dommage causé aux élèves de l'enseignement public dans le temps fixé à l'article précédent lorsqu'il sera établi que le dommage a été causé par la faute, la négligence, l'imprudence du professeur ou de l'instituteur ou par suite du mauvais état du matériel. »

Art. 4.

« L'action en responsabilité contre l'État sera portée devant le tribunal civil ou le juge de paix du lieu où le dommage aura été causé et dirigée contre le préfet du département ; elle devra être introduite dans un délai de trois ans à compter du jour de l'accident.

« Dans aucun cas l'instituteur ne pourra être mis en cause par la partie lésée, mais dans tous les cas où il sera prouvé que le dommage causé est imputable à une faute personnelle et lourde de l'instituteur, l'État pourra exercer un recours contre lui à l'effet de se faire garantir contre les condamnations prononcées, mais seulement lorsqu'elles seront devenues définitives. »

Art. 5.

« Dans le cas où le dommage serait la conséquence du mauvais état des locaux ou du matériel, l'État pourra appeler en garantie conformément aux règles du droit commun l'individu ou l'administration qui était chargé de la construction ou de l'entretien de ces locaux.

« Lorsque l'accident sera survenu au cours d'une œuvre annexée à l'école et créée par un département, une commune, une société privée ou l'instituteur lui-

même, l'État pourra également exercer un recours contre ces derniers. »

Art. 6.

« La loi du 20 juillet 1899 est abrogée. »

4^e **Nouvelles propositions de loi de M. Pierre Dupuy.**

A la suite du rapport de M. Cruppi, MM. P. Dupuy, Constant Dulau, François Arago et Charles Guernier, députés, déposèrent une nouvelle proposition de loi qui comprenait 8 articles (1).

Sans être modifiée au fond, cette proposition (2) ne tarda pas à être remaniée par ses auteurs. Une concision beaucoup plus grande fut apportée dans la rédaction nouvelle dont les termes s'inspirent nettement de la proposition de la Commission de la réforme judiciaire. En voici le texte :

Article premier.

« Les paragraphes IV et V de l'article 1384 du Code civil sont modifiés de la manière suivante :

« Les instituteurs *privés* et les artisans, du dom-

1. *Journal officiel*, Chambre des députés. Séance du 14 juin 1906. Annexe n° 85.

2. Cette nouvelle proposition de loi (Annexe n° 85 rectifié) porte la même date que la précédente : 14 juin 1906.

mage causé par leurs élèves et apprentis pendant le temps qu'ils sont sous leur surveillance.

« La responsabilité ci-dessus a lieu à moins que les père et mère, instituteurs *privés* et artisans ne prouvent qu'ils n'ont pu empêcher le fait qui donne lieu à cette responsabilité. »

Art. 2.

« L'État est responsable du dommage causé par les élèves de l'enseignement public, soit aux autres élèves, soit à des tiers, pendant tout le temps qu'ils se trouvent sous la surveillance de ses préposés, c'est-à-dire pendant les heures de scolarité réglementaire et pendant celles où fonctionnent les œuvres complémentaires de l'école dûment autorisées.

« Il est également responsable du dommage causé, pendant le même temps, aux élèves soit par leur propre fait, soit par celui des tiers.

« Il pourra toutefois s'exonérer de la responsabilité qui pèse sur lui en prouvant que la surveillance de ses préposés a été sérieuse et régulière. »

Art. 3.

« L'État est également responsable du dommage causé aux élèves de l'enseignement public par le fait de ses préposés, dans les mêmes limites de temps que celles définies à l'article précédent. »

Art. 4.

« L'action en responsabilité contre l'Etat sera portée devant le tribunal civil ou le juge de paix du lieu où le dommage aura été causé et dirigée contre le préfet du département. Elle devra être introduite dans un délai de trois ans à compter du jour de l'accident.

« Dans aucun cas le professeur ou l'instituteur ne pourra être mis en cause par la partie lésée ; toutefois, lorsqu'il sera prouvé que le dommage causé est imputable à une faute personnelle et lourde de celui-ci, l'Etat pourra exercer un recours contre lui à l'effet de se faire garantir contre les condamnations prononcées, mais seulement lorsqu'elles seront devenues définitives. »

Il n'est plus désormais question, dans l'article 1384, que des membres de l'enseignement privé. La présomption de faute subsiste à l'encontre de l'Etat dans les mêmes cas et conditions que dans la proposition de la commission. Mais la nouvelle rédaction précise le temps et les exercices pendant lesquels la responsabilité peut être encourue. Nous voyons enfin apparaître pour la première fois dans un texte un terme dont l'importance, selon nous, est capitale : les membres de l'enseignement public sont les « préposés » de l'Etat. Notons de plus que l'Etat devient respon-

sable non seulement du défaut de surveillance, mais même du « fait » de ses préposés. La nature du lien qui unit l'État et les membres de l'enseignement public est ici nettement reconnue : Ceux-ci sont des préposés, l'État est un commettant.

5° **Projet de la Commission extraparlamentaire instituée auprès du ministère du Travail et de la Prévoyance sociale au mois de novembre 1906.**

La Commission présidée par M. Millerand, député, avait à s'occuper de la question des « accidents survenus dans les écoles d'enseignement technique et dans les autres établissements d'instruction ».

Ses travaux aboutirent à la rédaction d'un projet définitif qui reçut l'approbation du ministre de l'Instruction publique, mais qui, croyons-nous, n'a pas eu depuis d'autre suite. Les idées qui furent mises en avant, surtout par M. Georges Paulet, directeur de l'assurance et de la prévoyance sociales au ministère du Travail, sont très nouvelles et doivent être signalées ici.

Le point de départ de toutes les discussions fut la possibilité de l'adaptation de la loi de 1898 relative aux accidents du travail dans l'industrie, aux accidents survenus dans les établissements d'enseignement technique en premier lieu et ensuite à tous les

établissements d'enseignement quelle que fût leur nature. Les accidents survenus à des tiers par le fait des élèves ou des maîtres restent en dehors des termes du projet. La loi de 1898 ne s'appliquerait qu'aux accidents dont les victimes seraient, soit le personnel enseignant tant qu'il est à la disposition de l'établissement, soit les élèves ou auditeurs pendant qu'ils sont normalement sous la surveillance de ce personnel (1). L'État, tout comme le directeur d'un établissement privé, serait un patron. Les élèves seraient des ouvriers. Les instituteurs, les maîtres seraient des intermédiaires entre eux, intermédiaires semblables à des surveillants ou à des contremaîtres dans l'industrie. L'application de la législation du risque professionnel et la substitution de la notion du risque à celle de responsabilité, le calcul des indemnités journalières et des rentes établies en faveur des victimes seraient basés sur la fiction suivante : les élèves seraient censés toucher un salaire quotidien ou annuel qui servirait de base à l'évaluation des dommages-intérêts. On emprunterait encore à la loi de 1898 sa

1. Il y aurait à distinguer « l'auditeur » qui se trouve placé sous la surveillance d'un établissement, tel l'étudiant inscrit à une faculté, et « l'auditeur libre » d'un cours d'enseignement supérieur, à la Sorbonne ou au Collège de France, par exemple. Le premier, qu'il soit majeur ou non, est attaché par un lien de droit à l'établissement dont il suit les cours. Rien de semblable pour le second qui, dès lors, ne serait pas à même, en cas d'accident, d'invoquer les termes du projet.

procédure rapide, son mode de preuve, son système de déclaration et d'enquête qui, au lendemain de l'accident, permettraient d'en déterminer les circonstances et les causes précises.

Signalons enfin qu'en ce qui concerne les établissements d'enseignement public, même en cas de faute inexcusable d'un préposé, l'État devrait être seul mis en cause, sans préjudice cependant de l'action disciplinaire et de l'action pénale qui toutes deux resteraient ouvertes.

Telles sont, brièvement exposées, les idées qui, dans la pensée de la Commission, pourraient servir de base à l'établissement d'une nouvelle législation. L'intérêt des victimes et celui des membres de l'enseignement seraient ainsi beaucoup plus sérieusement sauvegardés qu'ils ne le sont actuellement.

Au mois d'octobre 1907, le ministre de l'Instruction publique, à qui le projet avait été transmis pour contreseing par le ministre du Travail, déclarait accepter les principes généraux qui avaient guidé la Commission dans l'élaboration du projet : l'extension du risque professionnel et la règle de la réparation forfaite des accidents.

6° Rapport fait au mois de janvier 1909 par M. Dessoye, député, au nom de la Commission de l'enseignement et des beaux-arts chargée d'examiner le projet de loi sur la responsabilité des membres de l'enseignement public pour fautes commises dans l'exercice de leurs fonctions (1).

Des procès furent récemment engagés devant les tribunaux civils contre des membres de l'enseignement. On leur reprochait d'avoir violé en paroles le principe de la neutralité scolaire, c'est-à-dire de s'être départis du respect qui, surtout dans un enseignement, demeure dû à la conscience humaine.

Les polémiques qui s'engagèrent à cette occasion furent assez vives et le gouvernement crut devoir, pour protéger les instituteurs publics, déposer, le 30 juin 1909, un projet de loi qui fut soumis à la Commission de l'enseignement et des beaux-arts.

M. Dessoye montre, dans son rapport, que si une responsabilité peut être encourue dans de telles conditions, ce n'est pas sur le préposé, sur l'instituteur qu'elle doit peser, mais sur le commettant, sur l'État seul directeur du service de l'enseignement public. L'État répond du préposé à l'enseignement comme

1. *Journal officiel*. Documents parlementaires. Année 1909. Chambre des députés Annexe n° 2259.

il répond de la nature de cet enseignement. Il est donc tout naturel de mettre à la charge de l'État la responsabilité qui découle des paroles de ses préposés, mais celle aussi qui résulte de leurs actes. Parti ainsi d'une question de responsabilité qui ne rentrerait pas dans le cadre de notre étude, on est arrivé à incorporer dans le projet celle qui constitue notre sujet même.

Le texte proposé accorde d'abord une garantie aux pères de famille qui croiraient avoir à se plaindre de la nature de l'enseignement de tel ou tel professeur. Il substitue ensuite la responsabilité civile de l'État à celle des membres de l'enseignement public pour les dommages résultant des faits accomplis par eux au préjudice des élèves, mais la loi pénale demeure applicable pour tout fait qualifié crime ou délit.

Voici comment est conçu l'article 2 du projet qui seul est relatif à notre objet :

Art. 2.

« La responsabilité civile de l'État est substituée à celle des membres de l'enseignement public pour les dommages résultant de faits accomplis par eux au préjudice des élèves pendant les heures de scolarité réglementaires et pendant le temps consacré aux œuvres complémentaires de l'école, lorsque ces œuvres

sont dirigées ou surveillées par des membres de l'enseignement public.

« Le membre de l'enseignement public ne pourra être mis en cause par la partie lésée que si le dommage résulte d'un fait qualifié crime ou délit par la loi pénale et commis par eux.

« Toute action en responsabilité de l'État doit être dirigée contre le préfet du département représentant l'État et portée, suivant le cas, devant le tribunal civil ou le juge de paix du lieu où le dommage aura été causé, dans le délai d'un an à compter du jour où le fait dommageable se sera produit.

« Toutefois, l'État pourra toujours exercer un recours contre les membres de l'enseignement public, lorsque les condamnations seront devenues définitives, afin de se faire indemniser par eux du montant des condamnations prononcées, sans préjudice de l'action disciplinaire qu'il pourra exercer de ce chef à leur égard. »

CHAPITRE III

Les établissements d'enseignement public et leur personnel. Fondement de la responsabilité civile de l'État.

Nous avons vu se généraliser l'idée qu'il peut être demandé compte à l'État du fonctionnement des services quelconques dont il assure la gestion. En ce qui concerne spécialement le service de l'enseignement public, la loi du 20 juillet 1899 et les différentes propositions déposées depuis considèrent de plus en plus la responsabilité de l'État comme la conséquence logique du rôle d'éducateur que celui-ci s'est imposé.

Malgré leurs termes généraux, ces propositions ne semblent pas devoir embrasser tous les établissements d'enseignement public ni toutes les personnes aux services desquelles l'État a recours pour en assurer le fonctionnement. On y vise spécialement les établissements tels que les écoles primaires, les lycées et collèges d'enseignement secondaire qui sont sans doute extrêmement nombreux et dont

l'importance est considérable, mais qui cependant ne constituent pas à eux seuls le service de l'enseignement dont l'État a la gestion.

Pour nous, l'établissement d'enseignement public est celui qui, créé par l'État dans l'intérêt général, voit son fonctionnement assuré par des agents de l'État sous le contrôle et la direction de celui-ci.

La loi du 30 octobre 1886 divise l'enseignement public en trois branches : enseignement primaire, enseignement secondaire, enseignement supérieur.

Sous la qualification générale d'écoles primaires publiques, l'article premier de la loi range : 1° les écoles maternelles et classes enfantines ; 2° les écoles primaires élémentaires ; 3° les écoles primaires supérieures et les cours complémentaires ; 4° les écoles manuelles d'apprentissage. Il convient d'ajouter à cette énumération les écoles normales destinées au recrutement du personnel enseignant.

L'enseignement secondaire est donné dans les lycées, dans les collèges communaux (1) et dans les établissements secondaires de jeunes filles (2).

La question de la responsabilité des villes à raison d'accidents survenus dans les collèges s'est déjà plusieurs fois posée. Un jugement du tribunal d'Auxerre du 25 février 1879 (3), qui d'ailleurs a été réformé

1. Lois du 11 floréal an X et du 15 mars 1850.

2. Loi du 21 décembre 1880.

3. Dalloz, 1881, 2, 81.

par la Cour de Paris le 16 février 1880, considérait la ville comme responsable en tant que propriétaire et gérante du collège. C'était méconnaître la véritable nature des collèges communaux ; car s'il est vrai que la ville en est propriétaire et en possède la gérance économique, c'est l'État seul qui assume la charge de l'enseignement, de la discipline et de la nomination du personnel. Celui-ci est universitaire et non municipal. Les collèges rentrent donc bien dans la définition que nous avons donnée de l'établissement d'enseignement public.

L'enseignement supérieur enfin comprend les facultés, chargées à la fois de l'enseignement et de la collation des grades, et les établissements scientifiques qui ont pour objet de donner l'enseignement (1). Tels sont le Muséum d'histoire naturelle, le collège de France, l'École normale supérieure, l'École des Chartes, etc.

Tous les établissements que nous venons d'énumérer dépendent de l'administration de l'Instruction publique. Il existe en outre un assez grand nombre d'autres écoles qui relèvent des différents départements ministériels. Ces établissements n'en doivent

1. Nous n'avons pas à citer ici des établissements tels que les observatoires, le bureau des longitudes, etc. Ces établissements, bien que dépendant du Ministère de l'Instruction publique, ne sont pas à proprement parler des établissements d'enseignement, mais uniquement des établissements scientifiques.

pas moins, d'après la définition que nous avons donnée, être considérés comme des établissements d'enseignement public (1).

Le Conseil d'État l'a d'ailleurs formellement reconnu. Il a admis que la loi du 20 juillet 1899 s'appliquait aux écoles militaires préparatoires et s'est, par suite, déclaré incompétent pour connaître d'une demande introduite devant lui, demande qui tendait à faire condamner l'État au paiement d'une indemnité à raison du meurtre d'un élève par un de ses camarades à l'école de Saint-Hippolyte-du-Fort (2).

Quels vont être, dans les établissements que nous venons de déterminer, les personnes dont le fait engagera la responsabilité civile de l'État ?

1. Nous ne pouvons faire ici qu'une rapide énumération de quelques-unes de ces écoles. Citons, comme dépendant du Ministère du Commerce, les écoles industrielles et commerciales ; du Ministère de l'Intérieur, les colonies pénitenciaires et les écoles de préservation ; du Ministère des Travaux publics, l'École des Mines et l'École des Ponts et Chaussées ; du Ministère de la Guerre, l'École polytechnique, le Prytanée militaire, les écoles militaires préparatoires et les écoles régimentaires ; du Ministère de la Marine, les écoles professionnelles maritimes ; du Ministère de la Justice, les maisons d'éducation de la Légion d'Honneur ; du Ministère des Affaires Étrangères, les écoles françaises à l'étranger ; du Ministère de l'Agriculture, l'Institut national agronomique et les écoles nationales d'agriculture et d'horticulture ; du Ministère des Colonies, l'École coloniale ; enfin de l'administration des Beaux-Arts, l'école nationale des Beaux-Arts, les écoles annexées aux manufactures de l'État et le Conservatoire national de musique et de déclamation.

2. 7 août 1905. Dalloz, 1907.3.56.

Ce sont tous les agents aux services desquels l'État fait appel à un titre quelconque pour assurer le fonctionnement de ces établissements.

A. — *Personnel enseignant* : Nous considérerons d'abord comme agents de l'État les membres de l'enseignement public proprement dits, c'est-à-dire ceux à qui l'État confie la charge de l'éducation et qui constituent le personnel supérieur de l'enseignement. Ce sont, dans l'enseignement primaire, les directeurs, directrices ou professeurs d'écoles primaires supérieures et ceux des écoles normales, les instituteurs et institutrices primaires publics, stagiaires ou titulaires, enfin les instituteurs et institutrices détachés soit dans un lycée ou collège, soit dans des établissements ressortissant à d'autres administrations que celle de l'instruction publique ; dans l'enseignement secondaire, les professeurs titulaires, les chargés de cours, les professeurs et maîtres chargés de classes élémentaires enfin les professeurs de dessin et de gymnastique ; dans l'enseignement supérieur, les professeurs titulaires des facultés et les chargés de cours.

B. — *Personnel auxiliaire* : Sont encore agents de l'État tous ceux qui ont pour fonction d'assister le maître dans sa mission, de diriger sous son autorité les élèves dans leurs travaux et d'assurer la surveillance. Ces agents constituent ce que l'on peut appeler le personnel auxiliaire de l'enseignement. Ils exis-

tent seulement dans l'enseignement secondaire et dans l'enseignement supérieur. Ce sont, dans le premier, les préparateurs de lycées, les surveillants généraux et les maîtres répétiteurs ; dans l'enseignement supérieur, ce sont les chefs et aides de clinique dans les facultés de médecine, les chefs de travaux pratiques, préparateurs et aides préparateurs dans les facultés des sciences, etc.

C. — *Personnel administratif* : Sont également agents de l'État tous ceux à qui celui-ci confie la gestion proprement dite de ces établissements d'enseignement : proviseurs, censeurs de lycées, principaux de collèges, économes et personnel des économats dans les établissements primaires et secondaires, secrétaires de facultés dans les établissements d'enseignement supérieur.

D. — *Personnel subalterne* ; Prennent place dans cette catégorie ceux que l'État charge de l'entretien et de la garde du matériel des établissements d'enseignement.

Personnel auxiliaire, personnel administratif et personnel subalterne sont loin de comprendre un aussi grand nombre d'agents que le personnel enseignant proprement dit. Il semble d'ailleurs qu'ils aient passé inaperçus lors de la rédaction des différentes propositions qui nous intéressent. Seul le texte qui a été proposé par M. Pierre Dupuy au mois de juin 1906 semble y faire allusion. On y voit en effet apparaître le terme

de « préposés » de l'État qui est beaucoup plus compréhensif que ceux « d'instituteurs » ou de « membres de l'enseignement ».

Le Code civil, dans l'article 1384, ne parle que des « instituteurs ». A l'époque de sa rédaction, ce terme avait un sens plus large que celui que nous lui attribuons aujourd'hui. L'article 4 du décret des 29 frimaire, 3 nivôse an II, en donne la définition suivante : « Les citoyens et les citoyennes qui se vouent à l'instruction ou à l'enseignement de quelque art ou science que ce soit sont désignés sous le nom d'instituteurs ou d'institutrices. » Cette définition ne serait aujourd'hui applicable qu'au seul *personnel enseignant* dans les trois ordres. Les agents que nous avons classés dans les trois autres catégories étaient alors en fort petit nombre et on ne les distinguait pas du personnel enseignant proprement dit.

La doctrine et la jurisprudence étaient en outre d'accord pour appliquer le mot « instituteurs » aux maîtres de l'enseignement primaire et de l'enseignement secondaire, mais la question de savoir si on devait l'étendre aux maîtres de l'enseignement supérieur a été fort controversée. Attribuant à l'instituteur en général un rôle d'éducation mais aussi de surveillance, on disait que les professeurs de facultés se livrent à l'enseignement dans des cours généralement publics, qu'ils s'adressent principalement à des majeurs et que, par suite, ils ne peuvent être

compris dans les termes de l'article 1384. Ils n'exercent pas en effet sur leurs auditeurs cette autorité et cette surveillance qui constituent, aux yeux du Code, les fondements de la responsabilité. Aujourd'hui, la question semble quelque peu dénuée d'intérêt ; qu'il s'agisse ou non de l'enseignement supérieur, nous sommes toujours en présence d'établissements publics d'enseignement que l'État gère par l'intermédiaire de ses agents et, selon nous, la responsabilité civile engagée dans un cas quelconque ne peut jamais être que la sienne (1).

Les fonctions qu'exercent les différents agents que nous venons d'énumérer sont sans doute fort dissimilaires quant à leur nature même et quant à leur importance, mais, quant à leur caractère, elles nous apparaissent toutes comme parfaitement identiques : Tous ceux qui les remplissent sont à la fois des *fonctionnaires* et des *préposés* de l'État.

On appelle fonctionnaire, en général, celui qui exerce une fonction publique, c'est-à-dire celui qui concourt d'une manière quelconque et quelle que soit la sphère de son activité, soit à l'administration du pays, soit à la gestion de la chose publique.

Cette définition comprend à la fois les fonctionnaires d'autorité et les fonctionnaires de gestion.

1. Nous avons déjà fait observer qu'il convient de réserver le cas des établissements publics qui recevraient des auditeurs ne s'y rattachant par aucun lien de droit.

Dans les services de l'enseignement public, nous n'avons à considérer que des fonctions de gestion : professeurs, instituteurs, préparateurs, surveillants, agents subalternes quelconques, tous sont appelés par l'État à collaborer à la bonne marche du service de l'enseignement, tous sont rétribués par l'État et demeurent soumis à son autorité et à son contrôle. Ils rentrent donc incontestablement dans la définition que nous avons donnée. Ce sont tous des *fonctionnaires*.

La jurisprudence l'a reconnu pour les professeurs de facultés en des termes formels (1) : « Considérant que les professeurs des facultés, à raison de leur nomination qu'ils tiennent de l'Empereur, du serment qu'ils lui prêtent, du traitement qu'ils reçoivent de l'État, du droit qui leur appartient de donner des cours publics, de faire subir des examens et de délivrer des certificats d'aptitude pour tous les grades de l'Université, sont essentiellement, et à tous ces titres, investis de la qualité de fonctionnaires publics... » Dans la même affaire, la chambre criminelle de la Cour de cassation déclare (2) : « Attendu qu'aux termes du décret impérial du 17 mars 1808 portant organisation de l'Université de France, les professeurs de facultés et autres sont qualifiés du titre de

1. Cour d'appel de Paris, 8 mars 1856. Dalloz, 56.2.148.

2. Cour de cassation, Chambre criminelle, 31 mai 1856. Dalloz, 56.1.311.

fonctionnaires de l'enseignement public... Attendu que, par l'exercice de l'enseignement donné au nom de l'État, les professeurs exercent une fonction publique... » La Cour de Paris a de même reconnu la qualité de fonctionnaire à une institutrice publique (1).

Tous les agents de l'État dans le service de l'enseignement sont donc bien des fonctionnaires. Nous avons à examiner maintenant quel est le caractère précis de la fonction publique qu'ils exercent.

On a souvent employé pour qualifier les fonctionnaires le terme de « mandataires de l'État ». Nous ne croyons pas que la fonction publique constitue un mandat.

Les actes d'autorité ne peuvent pas nous apparaître comme l'exécution d'un contrat de droit civil entre la personne morale qu'est l'État et les fonctionnaires auxquels est confiée la puissance publique. Quand au contraire nous nous trouvons en présence d'actes de gestion, l'idée de contrat de droit civil intervenant entre l'État et le fonctionnaire se présente tout naturellement. Le lien qui rattache le professeur d'un établissement libre au directeur de cet établissement est le même assurément que celui qui unit le maître de l'enseignement public à l'État et il faut y voir, selon nous, beaucoup plus un louage de service qu'un mandat.

1. V. Cour d'appel de Paris, 30 août 1877.

Le mandat, en effet, aux termes de l'article 1984 du Code civil, est un contrat par lequel le mandataire s'engage à accomplir en faveur du mandant « un ou plusieurs actes juridiques ». Ce contrat, bien qu'il puisse être salarié (article 1986), est le plus souvent gratuit. Il apparaît enfin comme un contrat à durée très limitée et révocable à volonté.

Le louage de service, au contraire, a pour objet des faits d'ordre matériel, des prestations de travaux. Par sa nature même, il comporte un « salaire » et il implique une certaine permanence des services qui en résultent.

La fonction de gestion nous semble donc bien avoir tous les caractères d'un louage de services plutôt que ceux d'un mandat, et, dans le service de l'enseignement, les fonctionnaires qui « louent leurs services » à l'État sont des *préposés* dont celui-ci est le commettant. L'État doit, à ce titre, se voir appliquer l'article 1384.

Cette extension des principes du droit civil aux rapports de l'État avec ses fonctionnaires a toujours été repoussée par une grande partie de la doctrine, par la jurisprudence du Conseil d'État et l'est même actuellement par celle de la Cour de cassation.

M. Laferrière notamment s'est élevé très énergiquement contre elle. « Le fonctionnaire, dit-il, n'est en réalité ni un mandataire, ni un préposé de l'État dans le sens des articles 1988 et 1384 du Code civil.

Les rapports qui existent entre lui et cet être impersonnel qu'on appelle l'État ou la puissance publique sont des relations d'une nature toute spéciale qui diffèrent notablement de celles que le Code civil a prévues (1). »

L'opinion que combat M. Laferrière a cependant été soutenue par des auteurs tels que Marcadé, Aubry et Rau, Sourdat et Laurent.

« Les maîtres et commettants, dit Marcadé, sont tenus du dommage causé par leurs domestiques et préposés. La règle, bien entendu, s'applique à l'État et aux diverses administrations publiques par rapport à leurs agents, préposés ou employés, comme aux commettants particuliers (2). »

Nous lisons encore dans le *Cours du droit civil* de MM. Aubry et Rau : « L'État, représenté par les divers ministères et les administrations ou régies publiques, est, comme tout commettant, responsable des dommages causés par ses employés, agents ou serviteurs dans l'exercice de leurs fonctions ou de leurs services. »

L'application des principes du droit civil se justifie d'ailleurs parfaitement en logique : quand il s'agit de rendre un particulier débiteur de l'État en vertu d'un acte de gestion quelconque, on ne songe nulle-

1. Laferrière. *Traité de la juridiction administrative*, tome I, p. 624.

2. *Explication théorique et pratique du Code Napoléon*, tome V, p. 270.

ment à contester le caractère de préposé, de l'agent qui a agi pour le compte de l'État. Pourquoi n'en serait-il pas de même lorsque c'est l'État qui devient débiteur, lorsque c'est lui qui doit réparation d'un dommage dont ses services ou ses préposés sont la cause ?

Quels sont, au point de vue juridique, les éléments constitutifs du rapport qui existe entre préposé et commettant ? Examinons-les et voyons si nous les rencontrons dans le lien qui unit l'État et ses agents du service de l'enseignement public.

On reconnaît généralement que la préposition implique trois conditions :

- 1° Un libre choix du préposé par le commettant ;
- 2° Un pouvoir de direction et de contrôle du second sur le premier ;
- 3° Un lien si étroit entre eux que, aux yeux des tiers, la personne du préposé apparaisse comme la représentation même de la personne du commettant.

1° La liberté dans le choix du préposé est, à coup sûr, un élément indispensable. Pour que la responsabilité du commettant puisse se trouver engagée à un moment quelconque, il faut que l'on soit à même de lui reprocher un manque de discernement dans le choix dont il est l'auteur. Or l'État choisit-il librement ses fonctionnaires ?

Il nous semble que poser la question, c'est la résoudre. Quand le concours n'existe pas, la liberté de

l'État est telle qu'on lui reproche parfois de ressembler fort à de l'arbitraire. Le concours, s'il est admis, assure l'entière liberté en choix. C'est en effet l'État qui le crée, en détermine les conditions, l'organise. La liberté subsiste et des garanties de capacité viennent en outre l'éclairer.

2° N'est commettant que celui qui a la direction effective de son préposé et un droit de contrôle sur les actes de celui-ci.

Contestera-t-on l'autorité et la surveillance qu'exerce l'État sur le personnel de l'enseignement? Qui viendra soutenir que direction et inspection ne sont pas aussi bien assurées par l'État dans ses établissements d'enseignement qu'elles ne le sont dans les établissements libres?

3° Enfin, aux yeux des tiers, la personne du préposé ne doit pas exister en elle-même, elle ne doit être que la prolongation de celle du commettant.

Ce dernier élément est-il applicable aux rapports de l'État et de ses agents? Dans la plupart des services publics de gestion, la personne de l'agent se confond très facilement sans doute, aux yeux des administrés, avec l'État lui-même. Mais dans le service de l'enseignement en est-il de même?

Sur ce point spécial Sourdat et Laurent répondent par la négative. D'après Sourdat « suivant que l'on peut considérer que le fonctionnaire exerce la fonction qu'il occupe en toute indépendance, il sera ou

ne sera pas un préposé ». Un instituteur, un professeur ne seront donc pas, pour lui, des préposés de l'État. Leur enseignement revêt un caractère personnel qui empêcherait de voir en eux, comme en tout préposé, la prolongation de la personne du commettant. Ce n'est pas, dit-on, l'État qui enseigne par la bouche de ses professeurs.

Remarquons d'abord que l'observation faite ne s'applique ni au personnel auxiliaire, ni au personnel administratif, ni au personnel subalterne. En ce qui concerne le personnel enseignant elle semble juste. Celui-ci n'est pas sans doute le porte-parole de l'État. Mais n'en est-il pas ainsi de par la nature même de ses fonctions. L'État doit et entend laisser au maître son entière liberté de jugement et de pensée. Il fait preuve ainsi d'une saine compréhension de son rôle d'éducateur. C'est cependant à l'État qu'incombe la haute direction de l'enseignement public. C'est lui qui nomme tout le personnel, lui qui établit les programmes, lui qui seul doit assurer la surveillance du service tant au point de vue des doctrines qui sont émises qu'au point de vue de son fonctionnement général. C'est en son nom enfin que ses maîtres enseignent, avec une indépendance d'esprit nécessaire sans doute mais qui ne contribue en rien à leur ôter leur caractère de préposés de l'État.

D'ailleurs, comment ce caractère pourrait-il leur être contesté, puisqu'on le reconnaît aux maîtres dans

les établissements d'enseignement libre à l'égard de ceux qui les dirigent? Pourquoi le rapport changerait-il de nature lorsque l'État joue absolument le même rôle qu'un particulier?

Préposés et fonctionnaires, tels sont donc les deux caractères du personnel auquel l'État a recours dans la gestion du service de l'enseignement.

Considérant par suite le service de l'enseignement public comme une entreprise en tous points semblable à l'entreprise privée d'un particulier et appliquant à l'État les principes du droit commun, nous serons conduits à admettre la responsabilité de celui-ci dans les mêmes conditions que celle de tout commettant.

CHAPITRE IV

Des accidents en général et spécialement dans les services de l'enseignement. Auteurs et victimes. Temps et exercices pendant lesquels se trouve engagée la responsabilité de l'État.

Doit être qualifié « accident » tout fait qui entraîne des conséquences physiquement dommageables à quelqu'un.

La notion d'accident est en elle-même assez compréhensible pour qu'il n'y ait pas besoin d'insister sur cette définition. Il était cependant nécessaire d'en formuler les termes dans leur généralité, car l'article 1^{er} de la loi du 9 avril 1898 sur les accidents du travail emploie le mot « accident » dans un sens restreint qui limite intentionnellement l'exercice du droit à indemnité prévu par cette loi. « La notion de l'accident du travail s'analyse, dit M. Cabouat (1), en ces deux éléments distincts : d'être le produit d'une cause à la fois soudaine et violente et de se manifester en lésions corporelles se traduisant par le décès

1. Cabouat, *Traité des accidents du travail*, I, p. 170.

de la victime ou une incapacité plus ou moins grave de travail. » Ne rentre donc pas dans les termes de cette définition l'accident dont la cause ne se manifeste pas d'une façon subite inopinée. On a admis par suite que les maladies contractées par un ouvrier dans l'exercice de sa profession, par la seule pratique du métier sont exclues du domaine du risque professionnel. Cette distinction a été nettement exprimée lors des travaux préparatoires de la loi de 1898. M. Léon Bourgeois disait en effet : « Il y a une distinction fondamentale à faire entre l'accident, événement soudain, violent et la maladie qui est, au contraire, un état continu et durable né d'une cause également continue et durable (1). »

A quelques critiques qu'ait donné lieu cette distinction, elle existe en fait et a été maintenue pour des raisons pratiques (2). Nous avons à la mentionner, car elle serait applicable aux accidents survenus dans les établissements d'enseignement public si ceux-ci, comme le propose la Commission extra-parlementaire du Ministère du Travail, étaient désormais régis par la loi du 9 avril 1898.

Nous attribuons au mot « accident » une signification plus large, quelle que soit la nature de la cause, qu'elle provienne du fait de l'homme ou du fait des

1. *Journal off.* Chambre des députés. Séance du 28 octobre 1897, p. 2216.

2. Voir Cabouat, *op. cit.*, tome I, p. 177.

choses, qu'elle se produise soudainement ou progressivement, qu'elle consiste en un acte, en une situation de fait ou en une abstention même, dès qu'elle entraîne des conséquences physiquement dommageables, nous sommes en présence d'un accident. Seront donc considérées comme telles, dans un établissement d'enseignement public, les maladies contractées par les élèves, à condition toutefois que la maladie soit imputable à un degré quelconque à l'entreprise d'enseignement. Tel sera le cas par exemple, où des règlements ne prendront pas les précautions suffisantes pour éviter la transmission des maladies contagieuses, le cas où les préposés de l'État feront preuve de négligence en transgressant ces règlements d'une façon quelconque.

Le sens du terme étant bien précisé, examinons les différentes hypothèses d'accidents au point de vue de ceux qui peuvent en être les victimes ou les auteurs.

La responsabilité de l'État se trouvera engagée toutes les fois que l'on pourra considérer comme auteur de l'acte dommageable soit l'établissement public dans son fonctionnement même, soit toute personne en faisant partie à quelque titre que ce soit, préposé ou élève. Dans ces conditions, réparation sera toujours due à la victime. La responsabilité de l'État pourra se trouver seulement atténuée dans le cas très spécial où la victime serait un étran-

ger auquel une faute pourrait être reprochée, mais non pas dans celui où un élève serait victime de sa propre faute, car intervient alors le devoir de surveillance de l'État et l'on peut dire que si la faute a été commise, c'est que la surveillance était en défaut.

Dans trois cas seulement, l'État ne pourra aucunement être mis en cause : 1° quand l'accident sera évidemment imputable au hasard. Le cas fortuit ou la force majeure font disparaître toute possibilité de réparation ; 2° quand l'auteur du dommage sera complètement étranger à l'établissement ; lui seul, dans ce cas, aura à rendre compte de son acte ; 3° enfin quand l'accident aura été causé par le seul fait d'un élève ayant atteint l'âge de la majorité ; c'est contre lui que devra être dirigée toute action civile. Suivant les principes généraux du droit, le majeur répond de tous ses actes (1).

Les interprétateurs de l'article 1384 sont d'ailleurs loin d'être d'accord sur ce dernier point. On a prétendu dans un premier système qu'il n'y avait point à distinguer suivant que l'élève était majeur ou mineur (2). Le texte, a-t-on dit, ne fait aucune distinc-

1. Remarquons toutefois que l'Etat pourrait être rendu responsable si l'acte de l'étranger ou du majeur avait été facilité par l'absence de règlement, le défaut de surveillance ou un vice d'organisation quelconque de l'établissement.

2. V. *Annales de l'Université de Grenoble*, 1906. Beudant et Capitant « Théorie générale de la responsabilité civile », p. 616.

tion, il parle simplement des instituteurs et de leurs « élèves ». Le devoir de surveillance, ajoute-t-on, est d'ailleurs le même qu'il s'agisse de mineurs ou de majeurs. C'est l'établissement d'enseignement qui doit assurer cette surveillance à l'égard de tous ceux qui y sont admis. L'obligation de surveiller résulte, dans l'intérêt des tiers, de la loi elle-même.

Cette opinion nous semble critiquable, car l'obligation de surveillance mise à la charge de l'instituteur par l'article 1384 et qui doit peser sur l'État n'est qu'une délégation de la puissance paternelle. Or le majeur échappe à l'autorité des parents, ceux-ci cessent d'être responsables de ses actes ; il faut bien dès lors que ce soit à lui qu'incombe cette responsabilité. Croit-on qu'il serait possible à un établissement d'enseignement quelconque, et à l'État particulièrement, d'imposer à des majeurs une discipline assez sévère, une surveillance assez stricte pour les empêcher d'accomplir des actes dommageables. Il faudrait pourtant qu'il en fût ainsi pour que l'établissement pût être considéré comme seul responsable. D'ailleurs, comme le dit Sourdat, pourquoi le Code « aurait-il étendu aux actes des majeurs cette responsabilité ? Le majeur n'a pas besoin d'être surveillé au même titre que l'enfant ; il est maître de ses droits, maître de ses actions et, par conséquent, il en est responsable (1). » Le majeur demeure libre. C'est cette

1. Sourdat. *Traité général de la Responsabilité*, tome II, n° 877, p. 119.

liberté même qui fait peser sur lui le fardeau de la responsabilité.

Du fait de ses préposés l'État sera donc toujours responsable, mais en ce qui concerne le fait des élèves, il le sera seulement lorsque ceux-ci n'auront pas atteint l'âge de la majorité.

Le principe de la responsabilité de l'État étant admis et généralisé dans les conditions que nous venons d'indiquer, il importe d'en fixer les limites au point de vue du temps et des lieux où elle peut être encourue.

L'article 1384 décide que les instituteurs sont responsables du dommage causé par leurs élèves « pendant le temps qu'ils sont sous leur surveillance ». L'enseignement service public n'existant pas au moment de la rédaction du Code civil, la durée de la responsabilité personnelle de l'instituteur a pour mesure la délégation même qui lui est faite par le père de son autorité et l'engagement qu'il a pris envers lui. Pendant tout le temps où le père, d'après le contrat avec le maître, est fondé à croire son enfant sous la garde de celui-ci, le droit à réparation existe incontestablement.

Dès qu'apparaît l'établissement public et sa responsabilité comme tel, il ne peut plus être question de contrat entre le maître et les parents. C'est à l'État et non plus à l'instituteur qu'est déléguée la surveillance des élèves; ce sont les règlements qui en déter-

minent la durée et ce sont eux qui devront servir de base à l'appréciation des tribunaux.

Aucun doute ne peut exister en ce qui concerne la durée des classes ou des études. La surveillance y est prescrite d'une façon formelle. Pour l'enseignement primaire notamment, le règlement modèle prescrit par les arrêtés des 18 juillet 1882, article 5, et 18 janvier 1887, article 4, édicte la disposition suivante : « Pendant la durée de la classe, l'instituteur ne pourra, sous aucun prétexte, être distrait de ses fonctions professionnelles, ni s'occuper d'un travail étranger à ses devoirs scolaires. » C'est ainsi que le tribunal de Gourdon (Lot) condamna, en 1896, un instituteur qui avait momentanément abandonné sa classe pour fournir un renseignement au maire de la commune. Dans ce laps de temps, un enfant fut blessé par un de ses camarades et l'instituteur vit sa responsabilité reconnue.

En ce qui concerne les récréations, il est évident que la surveillance y doit être imposée et plus rigoureusement peut-être que pendant les classes, puisque les jeux des enfants donnent libre cours à leur vivacité naturelle et multiplient les chances d'accidents.

Il en est de même pour le temps qui sépare les classes du matin de celles du soir et le règlement modèle des écoles primaires, dans son article 9, prescrit formellement que « les enfants qui ne sont pas

rendus à leur famille dans l'intervalle des classes demeurent sous la surveillance de l'instituteur jusqu'à l'heure où ils quittent définitivement la maison d'école ». La circulaire ministérielle du 1^{er} février 1881 dit encore plus explicitement : « Le maître est tenu de surveiller ou de faire surveiller les élèves qui ne retournent pas dans leur famille pendant le temps qui sépare la classe du matin de celle du soir. Aucun règlement universitaire ne saurait le soustraire à la responsabilité civile qu'il encourrait si un enfant devenait victime d'un accident par suite d'un défaut de surveillance. »

Ces textes sont fort sévères et rendaient extrêmement lourde, avant 1899, la responsabilité des instituteurs. Ils semblent d'ailleurs avoir été complètement ignorés de certains tribunaux. C'est ainsi que le tribunal d'Alais rendit, le 19 décembre 1895, un jugement où nous lisons les « attendus » suivants : « attendu que de midi à une heure (moment où était survenu l'accident) les élèves sont rendus à leurs parents qui en deviennent responsables... que, s'il en était autrement, ce serait empêcher l'instituteur de vaquer à ses affaires personnelles, de prendre ses repas et lui créer une responsabilité qui rendrait ses fonctions impossibles... » L'instituteur fut par suite purement et simplement mis hors de cause.

Les considérations pratiques qui ont dicté ce jugement sont sans doute fort équitables, mais la res-

ponsabilité des maîtres étant écartée pour faire place à celle de l'État, n'est-il pas juste que celle-ci existe dans la mesure exacte des règlements prescrits par l'État lui-même et dans toute leur rigueur?

En dehors des exercices purement scolaires, il peut être organisé des promenades, des voyages de vacances, des colonies scolaires, des œuvres de nature très diverse dont l'État encourage sans cesse la création. Sa responsabilité se trouvera engagée, selon nous, toutes les fois que ces œuvres se rattachant nettement à l'enseignement seront dirigées par ses agents, avec son autorisation et sous son contrôle.

L'esprit des circulaires ministérielles et des règlements qui imposent aux instituteurs une surveillance en dehors des heures de classe, les encouragements donnés par l'État aux œuvres complémentaires de l'école paraissent peu en harmonie, nous en avons déjà fait la remarque, avec les déclarations que faisait le ministre de l'Instruction publique, au Sénat, le 24 mars 1899. « Nos instituteurs, disait-il, organisent le soir des cours d'adultes, des conférences ; le dimanche, ils ouvrent l'école à des jeunes gens et à des enfants. Ce sont des œuvres auxquelles nos instituteurs se consacrent volontairement et auxquelles les élèves sont libres de ne pas s'associer. Ici encore les accidents qui pourraient se produire ne paraissent pas devoir engager la responsabilité de l'État. Pour me résumer, je demande que la responsabilité de l'État

soit limitée au temps consacré à l'enseignement obligatoire, y compris le temps consacré aux récréations et à la surveillance prévues par les règlements scolaires (1). »

Il ressort clairement de ces déclarations que, pour reconnaître le dévouement des instituteurs, pour encourager leurs efforts et précisément parce qu'ils se consacrent volontairement à ces œuvres complémentaires de l'école, on leur laisserait, en cas d'accident, supporter la charge de la responsabilité.

Aucune détermination n'a été apportée par la loi de 1899 au point de vue des limites de la responsabilité de l'État. On a compris qu'une lacune existait à cet égard et la Commission parlementaire propose de déclarer l'État responsable : 1° Pendant le temps où les élèves se trouvent régulièrement à l'école ou dans ses dépendances ; 2° pendant le temps où, en dehors de l'école, ils sont placés effectivement sous la surveillance de leurs professeurs ou instituteurs.

L'article 2 de la seconde proposition de M. Pierre Dupuy rend l'État responsable pendant tout le temps où les élèves se trouvent sous la surveillance des préposés de l'État « c'est-à-dire pendant les heures de scolarité réglementaires et pendant celles où fonctionnent les œuvres complémentaires de l'école dûment autorisées ».

1. *Journ. off.*, Sénat. Séance du 21 mars 1899, p. 322.

Enfin la proposition de M. Dessoie est à peu près conçue dans les mêmes termes.

Il nous semblerait nécessaire, étant donné l'importance de la question, qu'un règlement d'administration publique vînt déterminer, à ce point de vue spécial, les conditions d'application de la loi et lier ainsi les tribunaux ; dans les trois ordres d'enseignement, il conviendrait de préciser, pour chaque catégorie d'établissement, les conditions de temps propres à son fonctionnement, les travaux et exercices auxquels il est normalement destiné, ainsi que ceux des œuvres qui lui sont annexées.

C'est dans ces limites qu'il y aurait pour les agents de l'État exercice de la fonction et que l'État verrait par suite engager sa responsabilité (1).

1. Remarquons que si des communes, des départements ou des établissements publics quelconques instituent dans un établissement de l'État des exercices spéciaux, leur seule responsabilité se trouve en cause à raison des accidents qui pourraient y survenir. Si les règlements administratifs ne prévoient pas cette création, l'État ne peut, bien qu'il l'ait autorisée, qu'y demeurer étranger.

CHAPITRE V

Examen au point de vue de la responsabilité et classification des différentes hypothèses d'accidents.

1° Responsabilité directe du fait même de l'entreprise.

Nous avons défini la responsabilité directe telle qu'elle résulte des articles 1382 et 1383 du Code civil et nous avons montré que ces principes étaient de plus en plus considérés comme s'appliquant à l'État dans tous les services dont il a la gestion. C'est l'équité seule qu'invoque le Conseil d'État pour mettre à la charge de la collectivité le dommage résultant du fonctionnement de toute entreprise publique. Ce sont, pour nous, les principes du droit commun qui doivent servir de base à cette réparation.

L'Etat sera donc directement responsable des accidents qui auront pour cause soit la défectuosité matérielle d'une installation, soit un appareil dont il devra assurer le bon fonctionnement, soit, aux termes de l'article 1386, une chose inanimée quelcon-

que. Sera également mis à sa charge, en vertu de l'article 1385, le dommage qu'aura causé tout animal dont il sera propriétaire ou dont il fera usage. Dans ces différents cas, il peut y avoir absence de précautions ou insuffisance des règlements.

L'État impose aux particuliers, dans certaines circonstances, des mesures de prudence dans l'intérêt de la collectivité, telles sont, par exemple, les mesures si nombreuses relatives à l'hygiène. N'est-il pas juste que, dans ce même intérêt, il soit astreint lui-même à l'observation des règles qu'il édicte ? D'autre part, si ces règles sont, sur certains points, inexistantes ou insuffisantes, à qui en demander compte, sinon à l'État lui-même ? Tel serait le cas, par exemple, si des dispositions spéciales n'étaient pas prises en ce qui concerne telles ou telles maladies contagieuses et leur transmission possible dans les écoles ou si, dans les prescriptions indispensables, il y avait de telle lacunes qu'elles dussent manifestement demeurer sans efficacité aucune.

D'une façon générale, là où il y a « insuffisance d'organisation », il doit y avoir responsabilité de l'entreprise pour les conséquences dommageables qui en résultent.

Les termes d'un jugement du tribunal de la Seine du 5 novembre 1896 sont, à cet égard, fort significatifs (1). Dans la cour du lycée Charlemagne, un en-

1. Dalloz, 1896 2.472.

fant heurte involontairement un de ses camarades. Celui-ci se trouve près d'une porte vitrée, il allonge instinctivement la main pour se retenir et se fait, en brisant un carreau, une très grave blessure au poignet. Le proviseur du lycée fut assigné et rendu responsable, mais ès-qualité comme représentant l'administration de l'établissement, c'est-à-dire l'État.

« Attendu, dit le jugement, que B... soutient que l'administration du lycée Charlemagne doit être déclarée responsable du fait dont il se plaint, à raison de la faute qu'elle aurait commise en ne prenant pas des mesures de protection suffisantes pour assurer la sécurité des élèves et tout spécialement en n'ayant pas fait recouvrir d'un grillage le vitrage d'une porte située dans une cour de récréation où de nombreux élèves se livrent à leurs jeux avec toute la vivacité de leur âge ; attendu que ce grief est fondé ; qu'il résulte des documents versés aux débats, et notamment des procès-verbaux de constat du 21 novembre 1895 et 30 octobre 1896, que la cour de récréation du lycée Charlemagne est entourée de deux côtés par des fenêtres et des portes vitrées semblables à celles où s'est produit l'accident, que l'on compte ainsi huit fenêtres et six portes vitrées à intervalles rapprochés, que le vitrage de la porte près de laquelle se tenait B... descendait jusqu'à 1 m. 04 du sol, qu'il n'était protégé par aucun grillage, que cette disposition est évidemment vicieuse dans une cour où de nombreux

garçons dont les plus âgés n'ont pas 15 ans, doivent se livrer aux jeux les plus turbulents ;... attendu d'autre part que cette allée est de plain-pied avec le sol de la cour sans que rien puisse arrêter la course des balles qu'y lancent les enfants ; que ceux-ci sont tout naturellement entraînés à les poursuivre jusqu'au mur qui seul les arrête et par conséquent jusqu'à la marche même qui, haute de 0 m. 11 et large de 0 m. 50, précède la porte vitrée sur laquelle B... a été projeté ; que cette disposition des lieux rendait indispensable une mesure de précaution ; que, s'il peut être bon d'habituer les enfants à se conduire par eux-mêmes et à fixer de bonne heure les conséquences de leurs actes, il est aussi nécessaire de les prémunir par des mesures qui ne sont que de vulgaire prudence contre les entraînements de leur âge et les dangers des jeux mêmes que l'administration tolère ou encourage ; attendu que si, conformément aux affirmations de l'administration, aucun accident ne s'est produit depuis l'inauguration des bâtiments, c'est-à-dire depuis 1878, cette heureuse circonstance ne saurait dégager la responsabilité de l'administration alors qu'un enfant a été blessé et qu'il est certain que le fait ne s'est produit que par suite de l'installation vicieuse à laquelle il lui incombait de remédier ; par ces motifs, dit le proviseur du lycée Charlemagne ès-qualité, responsable de l'accident et pour réparation du préjudice causé au jeune B...

le condamne à payer au demandeur es-qualité la somme de 5.000 francs et aux dépens. »

Dans des circonstances tout à fait analogues, à la suite d'un accident qui survint à l'école municipale Edgar Quinet, la ville de Paris fut rendue responsable des défauts de construction d'un local scolaire (1).

Dans les deux espèces que nous venons de signaler et dans la majorité des cas, ce seront des accidents survenus à des élèves qui engageront la responsabilité directe de l'État. Mais réparation serait due et dans les mêmes conditions, si la victime était soit un membre de l'enseignement, soit un tiers étranger à l'établissement.

L'État, qu'il s'agisse de bâtiments, d'appareils, de choses inanimées quelconques dont il fait usage, ou d'animaux qui lui appartiennent, a failli à son devoir de propriétaire si, dans la mesure de ses moyens, il n'a pas fait tout ce qu'il fallait pour les empêcher de devenir une cause de préjudice.

Mais si des précautions suffisantes ont été prises, si l'accident tel qu'il s'est produit était impossible à prévoir, aucune faute ne peut plus être imputée à l'entreprise. On se trouve alors en présence du cas fortuit ou de la force majeure. Personne ne peut être

1. Jugement du tribunal de la Seine du 17 janvier 1896. *J. le Droit* 25 avril 1896.

tenu de réparer un préjudice qui a eu pour cause déterminante un événement qui se trouvait en dehors de toute prévision humaine. La victime seule en doit donc supporter la charge.

Dans certains cas cependant, il est possible que les conséquences d'un événement dû à la force majeure soient aggravées par le fonctionnement défectueux du service ou par la faute d'un agent de l'administration. Celle-ci sera alors tenue de réparer le dommage dans la mesure de cette aggravation.

2° Responsabilité directe du préposé et par suite
de l'État commettant.

L'accident est ici déterminé par le fait même du préposé, par son fait personnel. Cette responsabilité directe qui découle des articles 1382 et 1383 du Code civil existera dans tous les cas où l'on pourra dire à coup sûr : si l'acte de l'agent de l'État n'avait pas eu lieu, aucun préjudice n'aurait été souffert.

Le fait personnel présentera donc toujours un certain caractère de gravité. Ce pourra être un délit ou un quasi délit. Il pourra consister en un fait positif ou en un fait négatif, mais il constituera toujours ce que, dans la théorie des fautes l'on appelle une faute lourde.

A. — *Fait positif* : Seront compris dans le fait po-

sitif les actes de brutalité intentionnelle dont se rendraient auteurs les agents de l'État dans l'exercice de leurs fonctions. Il en sera de même des châtiments corporels.

Ces derniers sont d'ailleurs formellement interdits par le règlement scolaire du 18 janvier 1887 et le maître qui en ferait usage se verrait non seulement appliquer une sanction disciplinaire, mais aurait en outre à répondre de ses actes devant les tribunaux correctionnels par application des articles 309 et suivants du Code pénal. Si les faits de violence étaient démontrés, rien ne pourrait soustraire leur auteur à des poursuites pénales, mais en ce qui concerne la responsabilité civile, elle incombera toujours à l'État qui, quelle que soit la nature des actes de ses préposés, n'en demeure pas moins leur commettant.

Si les châtiments corporels sont interdits en France, il n'en est pas de même en Allemagne et en Angleterre. Ils sont même dans ces deux pays considérés comme une nécessité et sont autorisés, mais seulement dans une mesure déterminée. En Allemagne, les maîtres peuvent user de corrections manuelles en y apportant une certaine modération. Il est de règle que l'on peut frapper, mais non blesser.

En Angleterre, les directeurs d'école seuls ont le droit de corriger un enfant. C'est à eux que doit être envoyé le coupable ; c'est eux qui décident du châ-

timent à infliger ; les maîtres anglais réclament d'ailleurs qu'il leur soit permis de faire usage de corrections manuelles.

En France, la jurisprudence a très justement jugé que, malgré l'interdiction de tout châtiment corporel, les maîtres pouvaient, sans encourir de ce fait aucune responsabilité, user de corrections dénuées de tout caractère de gravité. C'est ce qu'expriment nettement les termes d'un arrêt de la Cour de Douai du 17 juillet 1882 (1) : « Attendu que, s'il est résulté de l'instruction et ses débats que S..., suivant une pratique de pédagogie regrettable a, à différentes reprises, frappé légèrement soit de la main, soit de son « signal » — petit instrument en bois servant à diriger les enfants dans leurs exercices scolaires, — plusieurs des jeunes élèves dont il était l'instituteur, ils n'établissent pas cependant qu'il l'ait fait en aucune circonstance avec méchanceté et dans l'intention d'exercer sur leur personne des actes de violence ou des voies de fait tombant sous le coup de la loi pénale, que le procédé dont il usait à leur égard n'avait en réalité pour but que de rappeler à l'observance de la discipline et de réveiller d'une façon plus spéciale leur attention. »

Lorsque, au contraire, on se trouve en présence de corrections répétées, d'actes de brutalité caracté-

1. Cour d'appel de Douai, 17 juillet 1882, *Gazette du Palais*, 83.2.120.

risés inspirés par la colère plutôt que par les nécessités de la discipline, les tribunaux y voient avec raison motif à condamnation. Citons à cet égard les attendus d'un jugement du tribunal de simple police d'Amiens, qui a condamné une institutrice pour faits de cette nature : « Attendu qu'à plusieurs reprises, depuis moins d'un an, la femme C... a commis à l'égard d'une partie de ses élèves des actes de brutalité, les poussant vivement, leur tirant les oreilles, leur donnant des coups de règle sur les doigts, leur administrant des claques avec la main sur la joue ou sur la tête, leur prenant la tête et la faisant tourner ; considérant que si ces faits ont été l'objet de poursuites, c'est qu'à cause de leur répétition et parce que, au moins à l'égard de certains enfants, ils paraissent constituer de la part de la femme C... des habitudes de brutalité qui ne peuvent être classées légalement que parmi les voies de fait et les violences légères (1)... »

B. — *Fait négatif*, le fait négatif consistera dans toute abstention, tout acte de négligence qui pourra être considéré comme absolument inexcusable et comme ayant été la cause déterminante de l'accident. Le plus souvent la faute ainsi commise ne sera pas intentionnelle, ce ne sera qu'un quasi-délit.

1. Dalloz, Suppl. au Répertoire, V. Crimes et délits contre les personnes, p. 422, note 4.

Remarquons qu'en ce cas, comme dans celui du fait positif, les actions disciplinaire et pénale subsisteront contre l'auteur du dommage. Le maître coupable d'une négligence grossière, de violation formelle ou d'ignorance des règlements pourra être passible des peines portées aux articles 319 et 320 du Code pénal si les conséquences de son acte ont présenté un certain caractère de gravité. Quant à la responsabilité civile, elle demeurera comme précédemment à la charge de l'État.

Ne pourront naturellement être considérées comme causes d'accidents, que des imprudences réellement inexcusables. Encore faudra-t-il qu'il existe entre elles et l'événement dommageable un lien direct de cause à effet. Si par exemple un maître laisse établir dans une classe un courant d'air, on ne pourra assurément pas voir dans ce fait une imprudence assez grande pour soutenir qu'elle est la cause des blessures qu'un enfant pourra se faire aux mains s'il advient qu'une des portes se referme brusquement. L'imprudence véritable faute lourde sera d'ailleurs la plupart du temps facile à caractériser. Pour reprendre une espèce que nous avons déjà citée (1), rentrerait dans cette catégorie le fait de laisser à la portée des élèves des objets ou matières particulière-

1. Jugement du tribunal d'Hazebrouck du 29 août 1879 et arrêt de la Cour de Douai du 13 janvier 1880. D. P. 81.2.83.

ment dangereuses. Assurément le maître qui, après une expérience de chimie jette, sans avertir aucun surveillant, des résidus de phosphore dans une cour de récréation, manque au plus élémentaire devoir de prudence et, dans la circonstance, si les conséquences de son acte eussent été plus graves, il eût été certainement traduit devant les tribunaux correctionnels.

On se trouvera encore en présence du fait négatif lorsqu'un agent de l'État ignorera ou méconnaîtra les prescriptions capitales d'un règlement et lorsque de ce fait un accident sera résulté. Tel serait le cas d'un maître qui laisserait ses élèves se livrer seuls à de dangereux exercices de gymnastique. Lorsqu'un élève est blessé, serait également considéré comme une négligence coupable le fait de ne pas immédiatement lui prodiguer les soins indispensables, de ne pas prendre toutes les précautions élémentaires d'hygiène, le fait enfin de ne pas aussitôt prévenir le médecin et les parents.

Les prescriptions spéciales doivent être observées par les maîtres surtout en ce qui concerne les maladies contagieuses et leur transmission possible à l'école. C'est ainsi qu'aux termes du décret du 18 janvier 1887, article 3 : « Tout enfant qui demande son admission dans une école doit présenter au maître un bulletin de naissance et un certificat médical constatant qu'il a été vacciné ou qu'il a eu la petite vérole,

qu'il n'est pas atteint de maladies ou d'infirmités de nature à nuire à la santé des autres élèves. » D'autre part, quand un enfant vient, à la connaissance du maître, d'être atteint d'une maladie contagieuse, celui-ci ne doit l'admettre à l'école que sur la présentation d'un certificat médical constatant que le mal n'est plus transmissible.

Ce serait encore un cas de négligence et d'imprudence indéniable si un maître omettait de signaler un cas de maladie dont il se serait aperçu ou dont il aurait manifestement dû s'apercevoir. Dès qu'il soupçonne une maladie, son devoir est d'en avertir les parents et d'écarter l'enfant de l'école.

L'inobservation de règles de ce genre peut avoir des conséquences fort graves et l'État qui a le devoir de les édicter a aussi celui de les imposer à ses agents et de veiller à ce qu'elles soient strictement appliquées.

Ces règles ont en effet une telle importance qu'elles donnent à la faute de l'agent qui ne s'y conformerait pas le caractère d'une faute personnelle. Il semble que l'inobservation d'un règlement ne puisse jamais être considérée que comme une faute de service, c'est-à-dire comme une faute relativement légère. Mais, dans une matière aussi importante, la simple irrégularité dans la fonction va devenir une faute lourde, un fait personnel de l'agent. Il convient de faire remarquer à cet égard combien le criterium de

la distinction entre la faute personnelle et la faute de service est peu précis.

D'ailleurs, quelle que soit la gravité du fait reproché à l'agent, l'État n'en conserve pas moins à son égard la qualité de commettant et comme tel n'en doit pas moins supporter le poids de la responsabilité civile.

3° Responsabilité indirecte du fonctionnaire et par suite de l'État comme répondant du fait de service ou fait administratif. .

Ici l'auteur direct du dommage est soit un élève, soit un tiers. Le cas le plus fréquent sera celui de dommages causés par un élève à un autre élève, mais il se peut aussi que la victime soit un tiers. Il n'y a d'ailleurs pas à distinguer entre l'hypothèse où l'élève aura causé un préjudice à un de ses camarades ou à un tiers. Le résultat au point de vue responsabilité sera toujours le même.

Il se peut également que le dommage ait été causé par un élève à lui-même. Tel fut le cas qu'eut à juger le tribunal de Domfront le 23 décembre 1904 : Une élève de l'école de filles de Messei (Orne) quitte brusquement les rangs, court vers une porte dont un violent coup de vent lui ferme les battants sur les doigts. L'enfant eut l'index de la main gauche écrasé. Contrairement à l'esprit de la loi de 1899, l'institutrice

fut condamnée à 2.800 francs de dommages-intérêts et l'État déclaré civilement responsable. L'État seul en l'espèce aurait dû être mis en cause. D'ailleurs, sur appel interjeté par l'État et par l'institutrice, la Cour de Caen, le 8 mai 1905, réforma la décision des premiers juges et décida qu'aucun principe de responsabilité directe ne pouvait exister contre l'institutrice (1).

Il se peut enfin que l'auteur du dommage causé à un élève soit un tiers, cas que n'envisage pas l'article 1384, alinéa 4. La responsabilité indirecte du maître intervient alors en ce sens que la surveillance qu'il est de son devoir d'exercer aurait dû empêcher le fait dommageable. Remarquons que, dans ce cas, la responsabilité de l'État sera sans doute admise, mais le tiers sera forcément actionné solidairement avec lui.

Dans les différents cas que nous venons de signaler, il y a toujours une faute imputable au fonctionnaire ou plus exactement à l'administration publique considérée comme chef de l'entreprise administrative. Celle-ci s'est mal acquittée des obligations qui lui incombait. Elle n'a pas assuré la surveillance effective que l'on était en droit d'attendre d'elle et l'on est fondé à croire que s'il en avait été autrement, l'accident ne se serait pas produit. Le geste de l'auteur aurait été prévenu par une plus grande vigilance du

1. Voir *Manuel général de l'instruction primaire*, du 5 octobre 1907.

maître, du fonctionnaire, mais c'est là une simple présomption : dans chaque cas particulier il serait pour ainsi dire impossible de démontrer d'une façon certaine qu'une surveillance mieux exercée eût empêché l'accident. L'obligation de surveillance est fort lourde. L'état d'esprit des enfants et des élèves en général rend souvent inutiles les précautions les plus sérieuses. La faute imputable au maître à cet égard ne peut donc être considérée que comme une défaillance, comme une faute légère.

La présomption que faisait peser sur lui l'ancien article 1384 n'était d'ailleurs, nous l'avons dit, qu'une présomption *juris tantum*, mais la jurisprudence se montrait parfois fort sévère lorsqu'il s'agissait pour les maîtres d'administrer la preuve qu'il leur avait été impossible d'empêcher l'accident. Citons entre autres un jugement du tribunal de Guéret, confirmé par la Cour d'appel de Limoges (1) : un enfant poussé par un de ses camarades était tombé dans un trou creusé dans la cour de l'école pour des plantations d'arbres. Malgré la soudaineté avec laquelle l'accident s'était produit, malgré les soins dont l'enfant fut entouré par le directeur, bien que la vigilance habituelle de celui-ci fût reconnue, il fut jugé responsable. Il est vrai qu'il y avait eu de sa part faute administrative, car il avait négligé de prévenir les enfants de ne pas jouer autour de ces trous.

1. Guéret, 18 décembre 1894. Limoges, 1^{er} mai 1895, S. 1899.2.139.

Après la loi de 1899, l'Etat, substitué aux membres de l'enseignement, garde la faculté de démontrer qu'il n'a pas été en son pouvoir d'empêcher l'accident.

Cette faculté doit disparaître selon nous. Comment démontrer en effet d'une façon péremptoire que le geste qui a causé le dommage était absolument impossible à éviter ? Ne pourra-t-on toujours soutenir qu'il eût été possible à l'administration d'organiser une surveillance assez rigoureuse, d'avoir recours à des fonctionnaires assez prévoyants, assez actifs pour que l'accident ne se produisît pas. Nous estimons en conséquence que la présomption de faute mise à la charge de l'État doit être une présomption *juris et de jure*, une présomption absolue.

Le fait personnel du proposé, quelle que soit sa gravité, entraîne, nous l'avons vu, la responsabilité du commettant. A plus forte raison le fait administratif, qui n'est jamais que le résultat du fonctionnement défectueux du service, doit-il entraîner la responsabilité entière de l'administration.

Nous avons déjà fait observer que le criterium de la distinction entre le fait personnel et le fait administratif est fort peu précis. Voici comment il a été formulé par M. Laferrière : « Si l'acte dommageable est impersonnel, s'il révèle un administrateur, un mandataire de l'État plus ou moins sujet à erreur et non l'homme avec ses faiblesses, ses passions, ses

imprudences, l'acte reste administratif... Si, au contraire, la personnalité de l'agent se révèle par des fautes de droit commun, par une voie de fait, un dol, alors la faute est imputable au fonctionnaire, non à la fonction ; l'acte perd son caractère administratif...» (1) Une régularité de fonctions peut cependant, nous l'avons dit, présenter un tel caractère de gravité qu'elle apparaisse non plus comme une faute de service mais comme un fait personnel.

Dans un grand nombre de circonstances, il sera donc très difficile de déterminer nettement la limite qui sépare la responsabilité indirecte de la responsabilité directe et s'il arrive que dans un cas donné, la responsabilité directe de l'entreprise puisse être également mise en cause, la difficulté augmentera encore.

Citons comme exemple de ce partage de responsabilités l'accident qui survint à Villemonble (Seine) le 11 avril 1899. Un maître avait été chargé, par suite de la maladie d'un adjoint, de la surveillance simultanée de deux classes réunies dans des locaux différents et sans aucune communication l'un avec l'autre. Le maître passa son temps à aller alternativement d'une classe dans l'autre et au moment où il était absent dans l'une d'elles, un élève quittant sa place voulut prendre le porte-plume de l'un de ses camarades. Il en résulta une lutte au cours de laquelle

1. *Op. cit.*, tome I, p. 594.

le porte-plume lancé en l'air vint crever l'œil d'un troisième enfant. Il était évident qu'en l'espèce la plus grande part de responsabilité incombait à l'administration coupable d'avoir insuffisamment assuré le service de surveillance. Le tribunal ne s'en montra pas moins d'une très grande sévérité à l'égard de l'instituteur qu'il condamna à payer 300 francs de dommages-intérêts au père et une rente annuelle viagère de 400 francs à l'enfant, tout en reconnaissant que « sans doute, V... éprouvait quelque difficulté à assurer le service, par suite de la maladie d'un de ses adjoints, mais qu'il n'en était pas moins tenu de prendre les mesures nécessaires pour maintenir l'ordre et la discipline dans toutes les classes placées sous sa direction. »

De même encore, lorsque des travaux ou réparations quelconques seront accomplis dans un établissement d'enseignement, on pourra reprocher, s'il y a lieu, à l'instituteur, de n'avoir pas pris toutes les mesures qui eussent été de nature à éviter les accidents ; mais ne faudra-t-il pas mettre au compte de l'administration même une grande part de responsabilité du fait de la situation dangereuse qu'elle a créée et des circonstances exceptionnelles qui ont entraîné l'accident.

Responsabilité directe de l'entreprise, responsabilité directe du préposé et responsabilité indirecte du fonctionnaire se trouveront donc dans bien des cas

intimement mêlées. Il y aura le plus souvent un partage de responsabilité dont l'appréciation exacte demeurera impossible.

Nous croyons d'ailleurs avoir démontré que l'équité ainsi que la juste conception du rôle et des devoirs de l'État éducateur commandent, dans la très grande généralité des hypothèses, de mettre à sa charge la responsabilité civile et nous concluons avec M. de Monzie : « Ce qu'il faut c'est appliquer le droit commun d'abord à l'instituteur public en le libérant de toute présomption de faute et de responsabilité, ensuite à l'État qui, étant vraiment vis-à-vis de l'instituteur dans la posture d'un chef d'industrie vis-à-vis de son employé, doit supporter les actions en garantie qu'un particulier lésé par le fait d'un préposé peut diriger contre un commettant (1). »

1. De Monzie, *Revue politique et parlementaire*, mars 1905, p. 261.

CHAPITRE VI

Conséquences au point de vue pratique des principes que nous avons posés.

- 1° Au point de vue de la compétence et de la procédure ;
- 2° Au point de vue des victimes et des membres de l'enseignement ;
- 3° Au point de vue financier pour l'État.

1° *Compétence et Procédure.* — Nous avons déjà signalé, et nous n'avons à y revenir que très brièvement, le conflit qui a existé pendant fort longtemps entre le Conseil d'État et la Cour de Cassation relativement aux instances en responsabilité dirigées contre l'État. La Cour de Cassation revint sur sa première jurisprudence et, s'inclinant devant les décisions du Tribunal des conflits, elle reconnut la compétence administrative en ce qui concerne la responsabilité de l'État pour fautes commises dans l'exécution d'un service public.

Selon nous, l'État, quand il fait acte de gestion, exerce un droit absolument semblable à ceux qu'exer-

cent les particuliers. Nous pensons donc que les contestations auxquelles l'exercice de ce droit peut donner naissance doivent être de la compétence des tribunaux judiciaires et qu'il en doit être de même des actions en responsabilité.

En ce qui concerne les accidents survenus dans les établissements d'enseignement public, nous croyons avoir établi que la responsabilité de l'État était fondée sur les principes du droit commun. Ce sont donc tout naturellement les tribunaux de droit commun qui doivent avoir la connaissance des actions auxquelles peuvent donner lieu les accidents.

La compétence des tribunaux civils a d'ailleurs été admise dans la loi du 20 juillet 1899 par exception au principe si ardemment défendu que seuls les tribunaux administratifs peuvent connaître des actions en responsabilité dirigées contre l'État.

Auparavant déjà, en la matière qui nous occupe, les actions en responsabilité étaient presque exclusivement portées devant les tribunaux judiciaires, même quand il s'agissait d'accidents arrivés dans des établissements d'enseignement public. Mais c'étaient des directeurs d'écoles, des principaux de collèges ou des proviseurs de lycées qui avaient été poursuivis et condamnés. Quant à l'État, il n'avait pas été mis en cause ; on ne l'avait pas actionné à raison de la faute de ses agents.

On avait jugé que, pour de petits accidents souvent

sans grande importance, la juridiction administrative était bien solennelle, trop lointaine aussi et trop coûteuse, sinon quand il s'agissait du conseil de préfecture, du moins quand il fallait porter son action devant le Conseil d'État. C'est sur ces raisons que l'on se basa en 1899 pour faire adopter définitivement cette exception aux règles ordinaires de la compétence, mais exception qui s'applique uniquement, remarquons-le, aux actions qui découlent de l'article 1384, alinéa 4, c'est-à-dire à celles qui ne mettent en cause que la responsabilité indirecte des agents de l'État. L'article 2 de la loi dit bien en effet : « L'action en responsabilité contre l'État, *dans le cas prévu par la présente loi*, sera portée devant le tribunal civil ou le juge de paix du lieu où le dommage aura été causé et dirigée contre le préfet du département. »

Nous estimons que la même règle de compétence devra être admise lorsqu'il s'agira de l'application des articles 1382 et 1383, c'est-à-dire que l'État soit directement responsable du fait même de l'entreprise, ou qu'il y ait responsabilité directe de l'agent préposé et par suite responsabilité de l'État à titre de commettant.

Il convient ici de faire remarquer qu'en droit privé le préposé peut être mis en cause par la partie lésée en même temps que le commettant. Cette règle existe uniquement dans l'intérêt des tiers. Il résulterait donc de la théorie que nous soutenons que les membres

de l'enseignement public pourraient se voir actionner en même temps que l'Administration. Or il n'en doit point être ainsi : la responsabilité de l'État se substituera purement et simplement à la leur, sans que, dans aucun cas, l'agent puisse être mis en cause. L'État est toujours légalement solvable ; les tiers n'ont donc pas à se plaindre s'il assume lui-même la responsabilité encourue par ses fonctionnaires et, dans ces conditions, ils n'ont aucun intérêt sérieux à poursuivre ces derniers.

En ce qui concerne la procédure, l'article 2 de la loi de 1899, que nous avons cité plus haut, décide que l'action en responsabilité contre l'État sera portée, selon l'importance de la demande, soit devant le tribunal civil, soit devant le juge de paix du lieu où l'accident se sera produit. Enfin c'est contre le préfet du département que l'instance devra être engagée.

Cette dernière disposition n'est que l'application d'une des règles spéciales aux actions intentées à l'État (loi du 28 pluviôse an VIII, art. 3. — Code de procédure civile, art. 69).

L'instance sera précédée de la présentation d'un mémoire déposé au secrétariat de la préfecture et accompagné de pièces justificatives. Il en sera délivré récépissé au demandeur et l'action ne pourra être engagée qu'après l'expiration d'un délai d'un mois à partir de la date portée au récépissé (loi du 5 novembre 1790, titre III, art. 15).

Aux termes de l'arrêté du 10 thermidor an IV, le préfet adresse au ministère public un mémoire contenant les défenses de l'État. Le ministère public peut en donner lecture à l'audience en y ajoutant ses conclusions personnelles.

Si l'État est condamné, la victime ou ses ayants droit devront s'adresser au ministre compétent pour lui demander la liquidation de leur créance, conformément aux dispositions du décret du 31 mai 1862 portant règlement général sur la comptabilité publique.

2° *Intérêt des victimes et des membres de l'enseignement. Intérêt de l'éducation même.* — Les principes que nous avons développés et la compétence des tribunaux civils assurent aux victimes le moyen d'obtenir une prompt réparation. Cette juridiction se trouve à la portée des administrés. Elle leur est familière et ils obtiendront satisfaction beaucoup plus rapidement que s'ils étaient forcés de s'adresser aux juridictions administratives.

En outre, les tribunaux du lieu où l'accident est survenu seront fort bien placés pour apprécier les circonstances dans lesquelles il s'est produit, les conséquences qu'il a entraînées et pour fixer le quantum des dommages-intérêts dus par l'État à la victime.

On a parfois prétendu et notamment au moment de la discussion de la loi du 20 juillet 1899, qu'il n'y aurait pas avantage pour les intéressés à avoir en

face d'eux l'État comme plaideur. Celui-ci saura, a-t-on dit, user de tous les moyens de droit possibles et résister victorieusement à bien des prétentions.

L'État usera sans doute de toutes les voies de procédure, mais n'est-ce point là le droit de tout plaideur et nous ne sachons pas que devant la justice l'État soit jamais plus favorablement traité qu'un particulier quelconque.

Quant à la résistance qu'il pourrait offrir aux prétentions de ses adversaires, si celles-ci sont mal fondées, peut-on véritablement lui en faire un reproche? Ne doit-on pas au contraire se féliciter qu'il soit à même de ramener à de justes proportions les demandes de certains plaideurs peu scrupuleux.

C'est là répondre en même temps à une autre objection qui a été formulée dans le même ordre d'idées, objection relative au nombre des instances qui, disait-on, devaient croître par le fait même que la responsabilité de l'État serait toujours substituée à celle des instituteurs.

Quand, d'autre part, les prétentions de la partie adverse seront légitimes, quand la responsabilité de l'État sera nettement établie, il ne saurait pas plus qu'un particulier se soustraire à une condamnation.

Les victimes auront même l'avantage considérable d'avoir toujours en face d'elles un débiteur dont la solvabilité sera des plus sûres. Elles auront en outre, dans les cas où la responsabilité de l'État ne sera

nullement contestée, la possibilité d'obtenir très facilement une transaction qui leur évitera toute instance devant les tribunaux et les frais qui en résultent.

En ce qui concerne les agents du service public de l'enseignement, ils se trouveront, dans l'exercice de leurs fonctions, exonérés en toutes circonstances des conséquences civiles de leurs actes.

On s'est d'ailleurs élevé avec énergie contre ce résultat. On a prétendu, et déjà au moment de la discussion de la loi de 1899, que les maîtres n'étant plus retenus par aucune considération pécuniaire, désormais sûrs que l'État supporterait la charge des dommages-intérêts en cas d'accident, se relâcheraient de toute surveillance, que les parents n'auraient plus, dès lors, aucune garantie et hésiteraient à envoyer leurs enfants dans les établissements publics.

Ces objections ne nous apparaissent comme fondées à aucun point de vue. Le corps enseignant a une assez haute conscience de ses devoirs professionnels, une compréhension assez nette de la mission qui lui incombe pour que le sentiment de sa responsabilité morale se trouve diminué du fait de la suppression de sa responsabilité pécuniaire. Les obligations qu'impose aux membres de l'enseignement la nature de leur tâche sont lourdes. Les condamnations pécuniaires auxquelles ils sont exposés, même depuis le vote de la loi de 1899, sont souvent hors de proportion avec leurs ressources. Il ne faut

pas qu'ils aient à tout instant la perspective de se voir intenter un procès, d'avoir à diriger une procédure et la crainte de se trouver du jour au lendemain réduits à la misère.

Les décharger de cette responsabilité pécuniaire est, selon nous, faire œuvre de justice et non, comme on l'a prétendu, créer un privilège, une situation exorbitante dont seraient à même de se réclamer quantité d'autres fonctionnaires.

Ne perdons pas de vue d'ailleurs qu'en cas de manquement grave les membres de l'enseignement restent toujours soumis à l'action disciplinaire de l'administration qui peut aller jusqu'à prononcer contre eux la peine de la révocation. Le cas échéant même, rien ne pourrait les soustraire à l'action pénale s'ils se rendaient coupables de faits qualifiés crimes ou délits. Si des sanctions sont nécessaires, n'en sont-ce pas là d'assez rudes ?

L'absence de préoccupations qui résulterait pour l'instituteur de son irresponsabilité civile serait au contraire, selon nous, tout à fait nécessaire et aurait des effets utiles au point de vue de l'intérêt général. On attache en effet aujourd'hui une grande importance à la pratique par les enfants des exercices physiques. On a fini en France par se rendre compte que le développement du corps présentait pour la jeunesse une importance au moins égale au développement intellectuel. Les enfants doivent pouvoir se

livrer presque en toute liberté aux exercices et aux jeux de plein air. Or n'est-il pas trop évident que le maître qui sentira qu'à tout instant, à la moindre maladresse d'un enfant, sa responsabilité peut être mise en cause, tendra tout naturellement, sinon à empêcher, du moins à réfréner dans une large mesure l'ardeur de ses élèves.

Il importe donc, selon nous, plus qu'on ne saurait le croire, que le maître soit libéré de telles appréhensions et qu'il fasse au contraire son possible, tout en restant, bien entendu, dans les limites des règlements et de la raison, pour favoriser le développement physique des enfants qui lui sont confiés. Comme le disait fort bien M. le Garde des Sceaux Darlan en 1896 : « Le développement de l'enfant par les exercices physiques n'est-il pas intimement lié à la sécurité morale et matérielle de l'instituteur et à sa liberté d'esprit dans la surveillance des classes et des récréations ? »

Lors des travaux préparatoires de la loi de 1899, au Sénat, le ministre de l'Instruction publique lui-même reconnaissait l'importance de la question : « Cette préoccupation constante, disait-il, ne laisse pas d'absorber les instituteurs, parfois outre mesure, au point de nuire à leur enseignement. Les plus dévoués hésitent à donner leur concours à ce qui n'est pas exclusivement leur tâche professionnelle et il est permis de prévoir le moment où l'administration se

trouvera dans le plus grand embarras pour assurer le fonctionnement des cours d'adultes, classes de garde ou patronages. Il y a par exemple un enseignement qui souffre particulièrement de cette préoccupation des instituteurs : c'est celui de la gymnastique. En effet, quelques précautions qu'ils puissent prendre en donnant cet enseignement, il peut toujours se produire un accident... »

De telles considérations ne doivent-elles pas faire accepter à l'État la charge définitive de la responsabilité pécuniaire ?

3° *Point de vue financier. Recours et indemnités.* — La responsabilité civile de l'État étant admise dans tous les cas, quelles en seraient, au point de vue financier, les conséquences ?

Elles nous apparaissent comme insignifiantes, étant donné le nombre restreint des actions auxquelles les accidents ont jusqu'ici donné lieu et la rareté des condamnations survenues. Les services du ministère de l'Instruction publique reconnaissent que le plus grand nombre des accidents est dû à l'imprudence des enfants, ceux dus à la négligence des maîtres sont fort peu nombreux et quant à ceux dus à leur fait personnel, à leur faute directe et caractérisée, ils sont excessivement rares. Or dans cette dernière hypothèse seule, la charge mise au compte de l'État pourrait paraître anormale, si les considérations juridiques et pratiques que nous avons exposées

ne la rendaient pas logique et nécessaire à la fois.

L'État condamné, en toutes circonstances, comme civilement responsable pourra-t-il exercer des *recours* ?

D'abord contre ses agents ?

Que l'on se trouve en présence d'un cas de responsabilité directe ou indirecte du maître, jamais celui-ci ne pourra se voir mis en cause par la partie lésée, ni même être appelé en garantie par l'État dans l'instance qu'elle exercera. Mais si nous supposons qu'une condamnation soit intervenue contre l'État, celui-ci pourra-t-il, une fois la condamnation devenue définitive, avoir son recours réservé contre son préposé s'il est prouvé que celui-ci a causé personnellement le préjudice et que c'est par sa négligence grave ou par son imprudence caractérisée que l'accident est survenu.

Au point de vue du droit, l'affirmative est certaine : c'est un principe admis que les personnes civilement responsables ont un recours contre ceux qui ont causé le dommage qu'elles sont obligées de réparer.

Mais en pratique et en notre matière, la question est de savoir, s'il y a intérêt au point de vue général, à ce que l'État exerce ce recours. Nous ne le croyons pas. Nous pensons même avoir montré l'intérêt qu'il y aurait à mettre les instituteurs à l'abri de toute condamnation pécuniaire. Nous pensons comme M. Thézard qui, dans son rapport au Sénat (1), disait : « L'ac-

1. J. Off. du 7 avril 1899. Sénat, séance du 31 janvier. Annexe n° 23.

tion disciplinaire de l'État toujours vigilante sera une sûre garantie non seulement contre les fautes précises et caractérisées, mais contre les relâchements de surveillance qui auraient pour résultat de favoriser la production des accidents et un compte sévère sera toujours demandé au maître des circonstances où ces accidents se seront produits. »

Nous estimons que l'action administrative et l'action pénale sont des garanties suffisantes contre la négligence professionnelle. Le seul intérêt qui pourrait donc justifier le recours pécuniaire de l'État contre le maître serait l'intérêt financier. Or, nous l'avons dit, les accidents sont en fort petit nombre, ceux d'entre eux qui ont des conséquences graves sont extrêmement rares. Le risque que courrait l'État en déchargeant définitivement ses agents de toute responsabilité pécuniaire serait donc insignifiant et nous croyons avoir suffisamment mis en relief les avantages qui résulteraient, pour l'éducation physique des enfants, de cette exonération.

Les différentes propositions de réforme de l'article 1384 et de la loi de 1899 admettent généralement la possibilité du recours de l'État contre les membres de l'enseignement en cas de « faute personnelle » ou de « faute lourde » ; il en est ainsi dans le texte que présente M. Pierre Dupuy et dans le rapport de M. Cruppi. Celui-ci admet également, — et sur ce point nous sommes entièrement d'accord avec lui, —

que l'État, responsable des accidents arrivés aux élèves ou aux maîtres, pourra exercer un recours contre un département, une commune ou une société privée, quand l'accident sera survenu au cours d'une œuvre complémentaire de l'école et créée par ces derniers.

Le recours de l'État devrait être également réservé, aux termes du droit commun « dans le cas où le dommage serait la conséquence du mauvais état des locaux ou du matériel », contre l'individu ou l'administration qui ont construit les bâtiments ou fourni le matériel.

Enfin le recours de l'État pourrait être encore ouvert contre l'élève ayant agi avec discernement ou contre le tiers coupable d'avoir causé préjudice à un élève. Mais nous n'avons pas à insister sur ces recours qui ne sont que l'application des règles ordinaires de la garantie.

En ce qui concerne les *indemnités* et leur mode de fixation, de même que nous n'avons pas eu recours à la théorie du risque professionnel, il ne nous semble pas nécessaire d'admettre le système des indemnités forfaitaires. Celles-ci ont en effet leur fondement logique dans le principe du risque professionnel (1). Or nous n'avons pas admis le principe du risque professionnel en notre matière. Il nous

1. V. Cabouat. *Traité des accidents du Travail*. Tome I, p. 327.

semble donc inutile d'avoir recours à des tarifications dont la base serait évidemment trop difficile à établir et qui entraîneraient, comme cela est arrivé pour la Commission du ministère du Travail, à des assimilations justement critiquables.

Comment justifier par exemple le chiffre de deux francs admis comme salaire fictif quotidien de l'élève ou de l'auditeur ? (Art. 2 de la rédaction adoptée par la commission.) Comment justifier surtout qu'en cas d'accident mortel il ne serait dû de rente aux ayants droit « que si la victime, au moment de l'accident, était âgée de plus de seize ans » ?

Signalons cependant que, dans le cas où c'est un agent de l'État qui a été la victime de l'accident, les dommages-intérêts dus par l'État sont d'une nature particulière. Ils sont arbitrés forfaitairement par le législateur. L'accident ouvre droit à des pensions exclusives de toute autre allocation.

Ce cas particulier mis à part, nous estimons que la nature des accidents qui surviennent dans les établissements d'enseignement public, la variété des circonstances dans lesquelles ils se produisent sont telles qu'il convient, en tout cas, de laisser aux tribunaux leur entière liberté d'appréciation.

C'est, en prenant pour bases les principes que nous avons posés dans cette étude, le véritable moyen, selon nous, d'obtenir dans chaque cas particulier la juste réparation du préjudice souffert.

BIBLIOGRAPHIE

- AMiot. — Responsabilité des instituteurs.
- AUBRY ET RAU. — Cours de droit civil.
- BÉQUET. — Répertoire de droit administratif.
- BERNARDDEIG. — Discours de rentrée de la Cour d'appel de
Limoges, 16 octobre 1896.
- BERTHÉLEMY. — Traité de droit administratif.
— Cours de droit administratif.
- BEURDELEY. — La responsabilité des instituteurs.
- BOURGUIGNON. — De la responsabilité des instituteurs au
point de vue du droit civil.
- CABOUAT. — Traité des accidents du travail.
- CHANTE GRELLET ET PICHAT. — Des fonctionnaires publics.
- CHEVALIER (PAUL). — De la responsabilité civile à raison du
fait d'autrui.
- ECHALLIER. — Responsabilité civile des membres de l'ensei-
gnement et les modifications apportées par la loi
de 1899.
- FABARS. — La responsabilité civile des instituteurs.
- FOURNIER. — Traité des accidents.
- MARCADÉ. — Explication théorique et pratique du Code Na-
poléon, t. V.
- MUTEAU. — La responsabilité civile.
- LA FERRIÈRE. — Traité de la juridiction administrative.
- PICOT. — De la responsabilité de l'État du fait de ses pré-
posés.
- RAJON. — Responsabilité de l'administration du chef de ses
agents.
- ROGER LOUIS. — De la responsabilité civile de l'État.
- SOURDAT. — Traité général de la responsabilité.
- STOICESCU. — De la responsabilité du fait d'autrui.

Périodiques

Annales de l'Université de Grenoble.

Dalloz. Jurisprudence générale.

— Répertoire de législation.

Gazette du Palais.

Journal officiel.

Manuel général de l'enseignement primaire.

Revue critique de législation et de jurisprudence.

Revue de droit public et de la science politique en France
et à l'étranger.

Revue générale du droit.

Revue politique et parlementaire.

Revue trimestrielle du droit civil.

Sirey. Recueil général des lois et arrêts.

Vu : le Président de la thèse

BERTHELEMY

Vu : le Doyen,

CAUWÈS

Vu et permis d'imprimer :

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris

L. LIARD

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION.	5
CHAPITRE PREMIER. — Du principe de la responsabilité civile. De la responsabilité de l'État : Principe. Histoire. Généralisation.	7
CHAPITRE II. — La responsabilité civile des membres de l'enseignement et celle de l'État au point de vue historique :	
1 ^o Le Code civil.	27
2 ^o La loi du 20 juillet 1899	35
3 ^o Projets de réforme	43
CHAPITRE III. — Les établissements d'enseignement public et leur personnel. Fondement de la responsabilité civile de l'État	59
CHAPITRE IV. — Des accidents en général et spécialement dans les services de l'enseignement. Auteurs et victimes. Temps et exercices pendant lesquels se trouve engagée la responsabilité de l'État.	75
CHAPITRE V. — Examen au point de vue de la responsabilité et classification des différentes hypothèses d'accidents :	
1 ^o Responsabilité directe du fait même de l'entreprise	86
2 ^o Responsabilité directe du préposé et par suite de l'État commettant.	91

3° Responsabilité indirecte du fonctionnaire et par suite de l'État comme répondant du fait de service	98
CHAPITRE VI. — Conséquences :	
1° Au point de vue compétence et procédure . .	105
2° Au point de vue des victimes et des membres de l'enseignement,	109
3° Au point de vue financier pour l'État. Recours et indemnités	114
BIBLIOGRAPHIE	119

